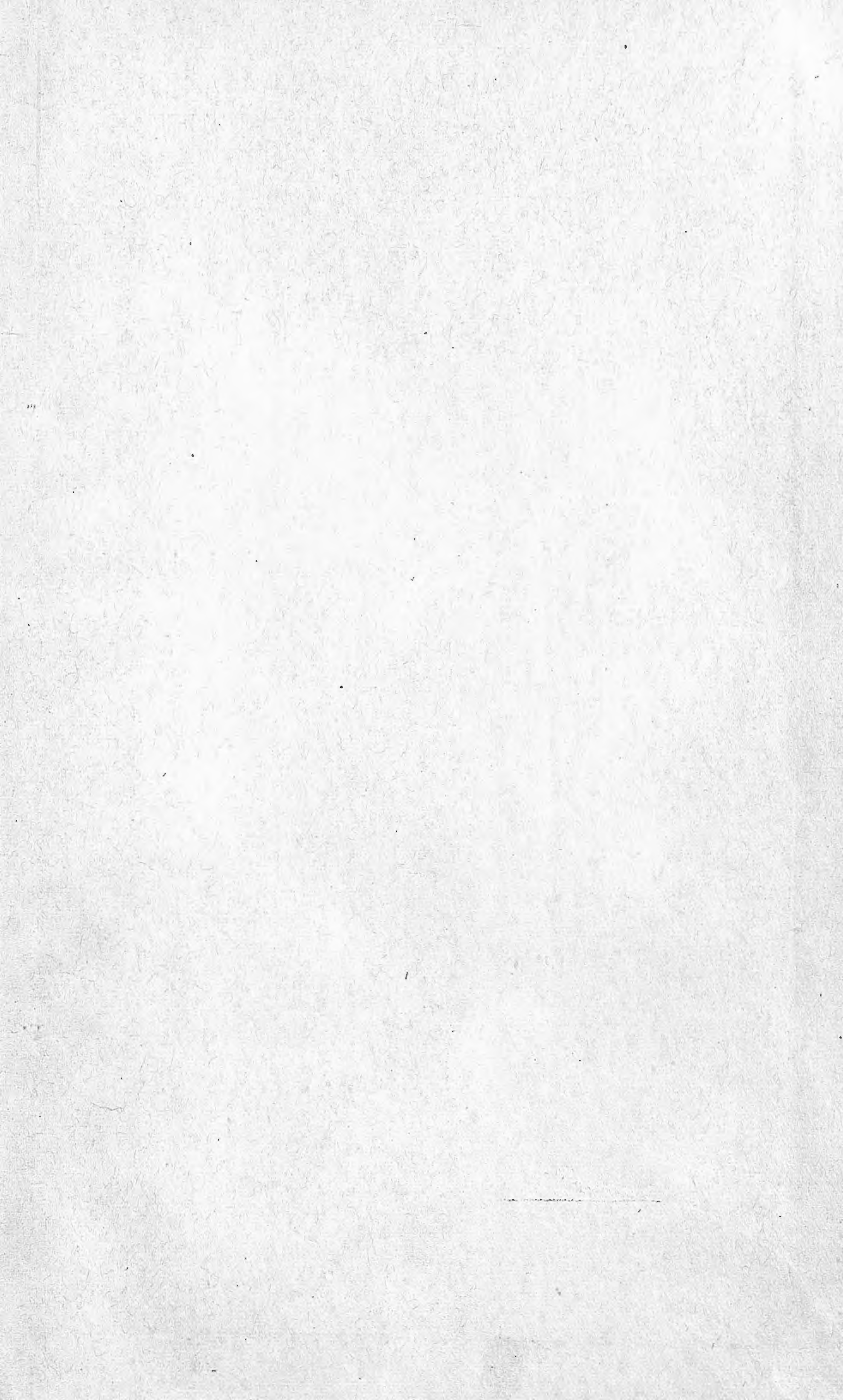




В. И. ИГНАТЬЕВ

СОВЕТСКАЯ ВОЛОСТЬ

и

СТОЯЩИЕ ПЕРЕД НЕЙ ЗАДАЧИ



ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
ЛЕНИНГРАД
1925

ПРОБЛЕМЫ СОВЕТСКОГО ПРАВА

В. И. ИГНАТЬЕВ

СОВЕТСКАЯ ВОЛОСТЬ

и

СТОЯЩИЕ ПЕРЕД НЕЙ ЗАДАЧИ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
ЛЕНИНГРАД · 1924





Гиз. № 10238. Ленинградский Гублит № 11729. 5¼ л. Отпеч. 25000 экз.

ОГЛАВЛЕНИЕ.

ГЛАВА I.

Метод изучения советской волости.

Вопрос о советском низовом аппарате не перестает быть одним из наиболее актуальных вопросов. Оно и понятно, потому что волость и село являются основными ячейками советского аппарата, от правильной деятельности которых, в значительной степени, зависит нормальная работа всех органов советской власти в ее целом.

Поэтому, с окончанием гражданской войны, встала во всей широте проблема низового аппарата — волости (волостного съезда и волисполкома) и села (сельского совета и схода).

Уже XII съезд РКП (б.) выставил лозунг о создании крепкого низового аппарата, близкого к массам населения.

II сессия ВЦИК 10-го созыва дала также в этом направлении указания Президиуму ВЦИК о выработке нового положения о волостных съездах советов и волостных исполнительных комитетах, а также о сельских советах.

Уже одни эти директивные указания высших инстанций и по партийной и по советской линии достаточны, чтобы вплотную подойти к изучению низовых советских ячеек — волости и села. Но и в дальнейшем, буквально на каждом съезде и совещании с участием местных работников неизменно выплывал вопрос, в той или иной форме, о необходимости скорейшей постановки на очередь и разрешения проблемы — волостной и сельской.

В настоящее время вопрос о волости и о селе стоит в стадии ближайшего практического разрешения — он заканчивается рассмотрением на II сессии ВЦИК 11-го созыва.

Разрешение этого вопроса на сессии ВЦИК и принятие новых положений о волостных и сельских органах власти, конечно, является только одним из первых шагов к реорганизации волостного и сельского аппарата, требующих своего дальнейшего развития, а главное действительного, фактического проведения новых начал в жизнь.

Нечего и говорить, что и теоретическая разработка вопросов о советской волости и о советском селе — выработка положений о них, общих инструкционных начал — и практическая повседневная работа в волости и селе одинаково требуют кропотливого и внимательного изучения этих низовых ячеек во всем многообразии их существования и деятельности.

Но и в самом процессе изучения и для теоретика и для волостного и сельского работника — практика важно итти к намеченной цели методом, обеспечивающим наиболее исчерпывающее знакомство с изучаемым материалом и дающим правильное историческое и фактическое понимание изучаемых явлений, в данном случае — советской волости и села.

Поэтому, нам кажется не лишним несколько остановиться и на методе изучения советской волости.

В этом труде мы будем говорить только о советской волости, касаясь села, лишь поскольку это является необходимым при рассмотрении волостной проблемы, не затрагивая вопроса о селе во всей его широте.

Говоря о советской волости, мы, конечно, имеем в виду ее, как административно-хозяйственную единицу, ее экономическое и правовое положение, органы ее управления, объем и характер волостной работы.

Изучая всю совокупность этого рода явлений, характеризующих советскую волость, — или, иными словами, — изучая советскую волость, мы должны ее брать не как абстрактную величину, не как экономическую или правовую категорию вне времени и пространства, а как одно из звеньев в исторической цепи событий в данное время, в данной обстановке.

Только изучение советской волости в ее динамическом процессе, в ее развитии, может дать наглядное и соответствующее действительности представление о ней, как об экономической и политической единице.

Динамика советской волости, конечно, определяется теми же законами, как и все общественные явления — развитием производительных сил и обусловленным им развитием производственных отношений.

Следовательно, понять и существо и задачи советской волости можно только лишь в тесной и неразрывной связи с производственными отношениями и их развитием.

Производственные же отношения у нас характеризуются как переходный период от капиталистических отношений к социалистическому обществу.

Основными моментами этого переходного периода являются, в условиях мелкобуржуазного большинства населения, — осуществление государственного капитализма в области промышленности, допущение частного торгового капитала (так называемой

новой экономической политики), допущение на определенных условиях (аренда, концессии) частного промышленного капитала, осуществление монополии внешней торговли, социализация земли.

Эти производственные отношения переходного периода дают почву для появления к жизни и новой буржуазии.

Советская волость в перспективе этих производственных и общественных отношений является также ареной столкновения и борьбы двух начал — социалистического и буржуазного. В этой административно-хозяйственной единице, на ее волостной территории, находят свое отражение и свое выявление все положительные и отрицательные стороны борьбы между общественными и частными интересами.

И этот основной момент нужно прежде всего иметь в виду при подходе к изучению советской волости: в ней борются два начала, две жизни — старый помещичье - капиталистический уклад с новым советским, коммунистическим бытом; власть находится в руках рабочих и крестьян; следовательно, организация этой власти в волости, ее аппарат, должна отвечать всем необходимым условиям для обеспечения господства в волости рабочих и крестьян, господства социалистических начал над частноправовыми.

Итак, прежде всего, изучающий явления волостной жизни, разрабатывающий теоретически волостные проблемы, должен спрашивать себя: отвечают ли существующие формы волости, ее функциональная деятельность, ее быт, требованиям переходного периода, и если нет, то в какие дальнейшие формы можно и следует направить развитие волости, чтобы в полной мере она могла итти нога в ногу с направлением общей политики советской власти.

При рассмотрении каждого из отдельных элементов, составляющих в сумме советскую волость, следует подходить к изучению их именно этим методом: является ли, например, экономическая база советской волости достаточной для удовлетворения культурно-просветительных потребностей крестьян как средство борьбы с доброхотными даяниями в этой области частного капитала; а если нет, то какими мерами этот недочет следует устранить; или, — обеспечивает ли правовое положение волисполкомов охрану революционного порядка и не дает ли оно возможности кулацким элементам деревни обходными путями — через сельские сходы, комитеты взаимопомощи, кабальные сделки — влиять на голоса избирателей и членов волисполкомов; и т. п.

Только анализ жизни советской волости, ее строя, с точки зрения соответствия задачам переходного периода, может дать объективное отношение к этим явлениям и укажет правильный путь в деле разработки новых начал в отношении волости, сможет наметить правильные пути ее развития.

Но и этого мало. Изучающий советскую волость должен учесть и те особенности, которые свойственны советской волости, вследствие того, что она является, в огромном своем большинстве, крестьянской ячейкой.

Не следует забывать, что именно мелкобуржуазная сущность крестьянства и привела к необходимости новой экономической политики, что новая экономическая политика и имела в виду дать крестьянину возможность реализации излишков своей продукции. Поэтому нужно иметь в виду, что именно здесь, в советской волости, следует особенно вдумчиво и внимательно останавливаться на явлениях борьбы частно-собственнических тенденций с коммунистическими началами.

Изучаем ли мы вопрос о представительстве на волостные съезды советов, или о праве волисполкома, наблюдать за деятельностью частного торгового аппарата, или об обязанностях его оказывать всяческое содействие коллективизации сельского хозяйства, — во всех этих, как и в остальных, явлениях жизни советской волости мы должны смотреть, обеспечивает ли состав волостных съездов участие в них пролетарских элементов, дают ли права волисполкомов возможность им вести действительную борьбу с гримасами нэпа и т. п.

Одним словом, и метод изучения советской волости и метод разработки новых положений о ней должны учитывать это основное второе условие переходного периода в деревнях — огромное преобладание крестьянства и незначительность пролетарских элементов и необходимость, вследствие этого, дополнительных средств для борьбы с влиянием новой деревенской буржуазии.

Изучение советской волости без этих предпосылок, вне фона производственных и общественных отношений, будет явно бессодержательно.

Буржуазная наука любит строить изучение тех или иных дисциплин ради интересов «чистой» науки, «вне классовой», «аполитичной». Применяя этот метод, они любят также устанавливать ряд общих положений, создавая из них фетишей, которых она наделяет несвойственной им силой, обязательной для всех веков и поколений. Особенно это относится к буржуазным социологам, где общественные явления больше рассматриваются в их статическом состоянии — отсюда «предвечные» понятия об этике, эстетике и т. п.

Исторический материализм перевернул вверх дном этот метод мышления и изучения; его диалектический метод заключается в изучении общественных отношений в процессе их развития, совершающихся на основе развития производственных отношений, с учетом антагонистического характера капиталистического способа производства.

Этим методом и должна руководствоваться при изучении советской волости.

Таким образом, изучение советской волости должно заключаться: в изучении ее с точки зрения производственных и обусловленных ими отношений переходного периода от капитализма к социализму.

Следующим методологическим вопросом является вопрос о том, что должно подлежать изучению, т.-е. вопрос об объеме и содержании волостной проблемы.

Нам необходимо не только изучить существующее правовое положение советской волости, закрепленное в конституции РСФСР и в советском законодательстве, но и фактическую деятельность советской волости, ее работу. Только из сопоставления этих двух начал — правовых положений о советской волости и ее фактического бытия — мы можем сделать вывод о зависимости той или иной работы советской волости от тех или иных имеющихся у нее прав и обязанностей; требования жизни — повседневная работа советской волости — должны дать указания на имеющиеся недочеты в ее построении, как административно-хозяйственной единицы.

Мы сознательно употребляем термин «административно-хозяйственная единица», так как полагаем, что он полностью исчерпывает содержание проблемы изучения советской волости — экономическая жизнь советской волости и ее положение, как административной единицы, должны одинаково подлежать изучению, будучи разложены на свои составные части — отдельные отрасли управления и хозяйственной деятельности советской волости.

Что же касается построения новых начал, разработки нового положения о советской волости, то в этом отношении следует итти по пути изучения предложений с мест о реорганизации советской волости, опыта мест, преломляемого, конечно, под углом зрения переходного периода и взгляда на советскую волость как на административно-хозяйственную единицу, формирующуюся в процессе развития производственных отношений, установленных октябрьской революцией, и по составу населения являющуюся почти исключительно крестьянской.

ГЛАВА II.

Советская волость по конституции РСФСР.

Конституция РСФСР с достаточной полнотой устанавливает основные принципы строения и деятельности советской волости. При этом ряд статей конституции, касающихся волости, посвящен специально ей, другая же часть статей говорит об общих пред-

посылках организации Советской власти, обязательных также и для советской волости.

Только путем сопоставления между собою всех этих статей конституции РСФСР можно нарисовать действительную картину советской волости, соответствующую конституционным нормам.

Статья 7-ая конституции дает общее указание, какой должна быть власть на местах, следовательно, и в волости: «III Всероссийский Съезд Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов полагает, что теперь, в момент решительной борьбы пролетариата с его эксплоататорами, эксплоататорам не может быть места ни в одном из органов власти. Власть должна принадлежать целиком и исключительно трудящимся массам и их полномочному представительству — Советам Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов».

Этими словами конституции устанавливается незыблемое основное правило — что в волости власть должна принадлежать целиком и исключительно трудящимся массам, организованным в советы.

Все находящиеся в пределах волости сельские советы и их представительный орган — волостные съезды советов должны полностью и безоговорочно быть проводниками этого требования конституции.

В столь же категорической форме декларирует статья 1-ая конституции о том, что, «Вся власть в центре и на местах принадлежит этим Советам», а статья 10 разъясняет, о какой «всей власти» говорит статья 1-ая конституции: — «Вся власть в пределах Российской Социалистической Федеративной Советской Республики принадлежит всему рабочему населению страны, объединенному в городских и сельских Советах».

Итак, по конституции, советская волость должна быть органом власти трудящихся, проводником великих начал Октябрьской революции.

Еще более детально и ясно эту же мысль излагает статья 9-ая конституции РСФСР: «Основная задача рассчитанной на настоящий переходный момент Конституции Российской Социалистической Федеративной Советской Республики заключается в установлении диктатуры городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства в виде мощной Всероссийской Советской власти. . .»

Таким образом, конституция устанавливает для волости форму власти, осуществляющую диктатуру пролетариата и беднейшего крестьянства и получающую внешнее выражение в виде Советов.

Как ни элементарны и ни азбучны эти общие предпосылки конституции для организации Советской власти на местах, но мы считали нужным на них здесь сослаться, так как считаем необходимым подчеркнуть еще и еще раз, что понятие диктатуры про-

летариата не является понятием, обнимающим только существо верховной власти РСФСР, но понятием, которое должно найти свое систематическое и последовательное выражение в строении всех местных органов власти, в том числе и волостных.

Строительство советской волости для закрепления диктатуры пролетариата и беднейшего крестьянства — ведь это же целая программа, освещающая смысл переходного периода, дающая основные указания и теоретику советской волости и волостному работнику-практику.

Советская волость мыслится и может строиться в данной стадии развития производственных отношений лишь как закрепление классовой диктатуры пролетариата в целях, как ярко говорит статья 9-ая конституции РСФСР, — «полного подавления буржуазии, уничтожения эксплоатации человека человеком и водворения социализма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти».

Однако, в волости организация власти для осуществления диктатуры пролетариата и беднейшего крестьянства имеет совсем особый характер: согласно пункту «в» статьи 53-й конституции РСФСР волостные съезды советов составляются «из представителей всех Советов, имеющихся на территории волости, по расчету 1-го депутата на каждые 100 жителей»; сельские же советы (пункт «б» статьи 57-ой) образуются также при участии всех трудящихся данного села.

Иными словами, в советской волости диктатура пролетариата должна проводиться в жизнь волостными органами — волостными съездами советов и их исполнительными комитетами, избираемыми крестьянской массой, т.-е. подавляющим большинством (всеми имеющими избирательные права) населения.

Диктатура, проводимая в жизнь большинством населения через орган власти, избираемый этим большинством! Как это далеко от учения буржуазных правоведов о диктатуре, как насилии меньшинства (к тому же они до сих пор не желают понять, что парламентаризм, демократизм является такой же скрытой формой диктатуры меньшинства — буржуазии); поэтому, вполне понятно, что для буржуазных теоретиков существующая в советской волости организация власти является камнем преткновения при изучении института диктатуры, как абстрактного понятия вне времени и пространства.

В рамках же советской действительности в этом, еще небывалом в истории, примере оформления диктатуры решительно нет ничего удивительного, непонятного и необъяснимого.

Совершенно верно, что понятие диктатуры пролетариата должно иметь, как мы сказали, систематическое и последовательное выражение в строении всех местных органов власти, в том числе и волостных. Но это отнюдь не мешает проводить поли-

тику укрепления диктатуры пролетариата в волости через само крестьянство, так как именно этим путем диктатура пролетариата больше всего и укрепляется.

Практика показала нам, что крестьянство сознательно идет вместе с пролетариатом, признавая его гегемонию в борьбе с помещичье-капиталистическим строем и в строительстве новой жизни, нового быта.

Поэтому, конституция РСФСР вполне правильно дает возможность рабоче-крестьянской власти осуществлять в волости революционное строительство при участии самих крестьян, через избранные ими органы.

В качестве же статьи, гарантирующей правильность линии волостных органов власти, имеется статья 62-ая конституции РСФСР, которой выше стоящим съездам советов и их исполнительным комитетам предоставляется право контроля и отмены решений волостных органов власти.

Следовательно, мы должны сделать вывод, что конституция РСФСР в отношении организации органов власти в советской волости предъявляет те же основные требования, что и для центральных, губернских и уездных органов власти, т.-е. проведения через них завоеваний Октябрьской революции путем диктатуры пролетариата. но в крайне своеобразной форме, вполне отвечающей единству интересов рабочих и крестьян в переходный период, — в форме руководства органами власти волости крестьянством через избранные им волостные съезды советов и волостные исполнительные комитеты.

Конституция РСФСР столь же ясно и определенно разрешает и другой вопрос — о том, чем являются волостные съезды советов и волостные исполнительные комитеты — органами управления или самоуправления.

Деление на земщину и опричнину противоречит природе советской власти; но отсутствие самоуправления на тех началах, на которых построена эта форма участия местных органов власти в разрешении местных дел в буржуазных странах, отнюдь, конечно, не означает отсутствия в советской системе начал самодеятельности советских местных органов.

Здесь мы опять сталкиваемся с тупиком для привычной трафаретной, буржуазной мысли. Волостное самоуправление для нее представляется не иначе, как в виде так называемой земской единицы с обособлением органов волостного самоуправления от волостных органов государственной власти.

Теория волостного самоуправления пердполагает создание волостных органов «волостного земства» на выборных началах, с определенной самостоятельной компетенцией в области бюджета и культурно-просветительной области; в этой отведенной им области органы волостного самоуправления ведут текущую работу

под надзором представителя государственной власти за законным характером этой работы.

Теории волостного самоуправления не приходилось, повидимому, задумываться над таким глубоким и последовательным проведением этой идеи, когда местная выборная «земская» власть могла бы в то же время осуществлять и административные функции общего управления, когда развитие органов волостного самоуправления может сделать излишним существование какой-либо другой, «потусторонней», правительственной власти в волости, в виде особых органов управления.

Такая постановка вопроса теоретически и принципиально совершенно невозможна для буржуазного строя, так как в нем разделение на земщину и опричнину исторически неизбежно и необходимо — большинство городского населения (рабочие) и сельское население (крестьянство) при капиталистическом строе являются антагонистами правительственной власти, независимо от того, стоит ли у власти крупная буржуазия или мелкая (так называемая демократия).

Передать при такой системе производственных и общественных отношений правительственные функции волостным органам самоуправления, выбранным местным населением, было бы равносильно передаче власти своим классовым противникам, т.-е. отказу от власти.

Поэтому, понятно, что для буржуазных теоретиков мысль о таком местном самоуправлении казалась совершенно непонятной.

Такое самоуправление было бы, по их мнению, противно природе вещей, так как, прибавим мы, противоречит природе отношений в капиталистическом обществе.

Совершенно иные общественные отношения в советском Союзе — здесь уничтожена опричнина в лице господствующих классов помещиков и капиталистов; здесь осталась одна земщина в лице рабочих и крестьян, являющихся носителями власти и правительственной и местной.

Поэтому, в Советском Союзе нет необходимости бояться избранных в волости местным трудящимся населением органов местной власти; состав этих волостных органов власти достаточно может обеспечить интересы государства, направляемого пролетариатом, при поддержке крестьянства.

Поэтому-то в Советском Союзе волостные органы самоуправления — волостные съезды советов и их исполнительные комитеты — в то же время являются и органами самоуправления.

Напрасно буржуазные исследователи пытаются показать, что и волостные съезды, как и уездные и губернские съезды советов, являются только органами управления, не имея никакого отношения к самоуправлению. Ведь основой самоуправления является

выборность местных органов самоуправления и предоставление им права, в установленных законом пределах, разрешать вопросы местной жизни.

Волостные же съезды советов и их исполнительные комитеты являются выборными органами трудового населения волости и наделены настолько полной компетенцией в разрешении местных вопросов, о которой даже органам традиционного английского самоуправления и во сне не снилось.

В самом деле, что из себя представляют волостные съезды советов и их исполнительные комитеты по конституции РСФСР?

Статья 56-ая конституции говорит, что в границах своего ведения волостной съезд советов есть высшая в пределах данной волости власть; в период же между съездами такой властью является исполнительный комитет.

Пункт же «в» статьи 61-ой конституция РСФСР относит к компетенции волостных органов «разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное (для данной территории) значение».

Из сопоставления приведенных выше двух статей конституции РСФСР с очевидностью вытекает, что она считает волостные съезды советов и их исполнительные комитеты и высшими органами государственной власти на местах и в то же время органами самоуправления, относя к их компетенции разрешение всех (а не только некоторых по практике буржуазных стран) вопросов волостного значения.

Вместе с тем пунктом «в» статьи 53-ей конституции РСФСР, как мы уже указывали выше, обеспечивается выборность волостных органов власти трудящимися волости.

Итак, советская волость является не только административной единицей управления, но и самоуправляющейся единицей, при чем и органы управления и самоуправления объединены в лице волостных съездов советов и их исполнительных комитетов.

Такое объединение и правительственной и местной деятельности в советских волостных органах возможно только при идентичности интересов правительственной и местной власти, что, в свою очередь, стало возможно только в период переходного времени от капиталистического строя к социализму.

Отметив эти два основные момента, устанавливаемые конституцией РСФСР в отношении советской волости — необходимость быть проводником и выполнителем диктатуры пролетариата и сосредоточение в волостных органах начал управления и самоуправления,—перейдем к дальнейшему описанию советской волости, в соответствии с текстом конституции.

Конституция устанавливает, конечно, лишь основные контуры организации советской волости, которые должны получить более рельефные очертания в повседневном советском законодательстве.

Конституция говорит об образовании волостных съездов и их исполнительных комитетов, о их предметах ведения, взаимоотношении с выше и ниже стоящими органами Советской власти, о их структуре.

Цитированный уже нами пункт «в» 53-ей статьи конституции РСФСР указывает, что волостные съезды советов составляются из представителей всех советов, имеющихся на территории волости, по расчету один депутат на каждые 100 жителей.

Следует отметить, что в конституции не указан порядок избрания депутатов на волостные съезды от населения поселков, фабрик и заводов, находящихся в сельских местностях. Тогда как та же статья 53-я определяет избрание делегатов на уездные и губернские съезды советов пропорционально количеству избирателей, а не населению и в ином соотношении, чем избрание депутатов на эти съезды от волостных съездов.

Несомненно, что распространение действующего в губернии и уезде способа производства выборов и на съезды советов в волости способствовало бы увеличению пролетарского влияния на деятельность волостных органов власти.

Статьи 64-ая и 65-ая конституции РСФСР устанавливают общеизвестные и обязательные для волостных съездов нормы—кто имеет право участвовать в выборах в советы и быть избранными, и кто этого права лишен.

Особенно тщательно следует отнестись в советских волостях к статье 23-ей конституции, гласящей: «Руководствуясь интересами рабочего класса в целом, Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика лишает отдельных лиц и отдельные группы прав, которыми они пользуются в ущерб интересам социалистической революции».

Эта статья дает возможность и волостным органам власти зорко следить за тем, чтобы в них не проникли, вопреки основным требованиям конституции элементы, желающие подорвать Советскую власть изнутри.

О предметах ведения волостных органов говорит статья 61-ая конституции; в соответствии с этой статьей волостные органы имеют предметом своей деятельности: проведение в жизнь всех постановлений соответствующих высших органов Советской власти, принятие всех мер к поднятию волости в культурном и хозяйственном отношениях, разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное волостное значение, и объединение всей советской деятельности в пределах волости.

Кроме того, статья 62-ая конституции предоставляет волостным съездам советов и их исполнительным комитетам право контроля над сельскими советами.

Таким образом, мы видим, что конституция РСФСР дает только общую принципиальную формулу о компетенции волостных

органов власти, формулу, которую требуется заполнить определенным содержанием через законодательные акты.

Но эта формула, являясь, как мы сказали, принципиальной, достаточно определенно выявляет волостные съезды советов и их исполнительные комитеты, как действительно высшие органы власти в пределах волости, так как пункт «г» статьи 61-ой возлагает на эти органы объединение всей советской деятельности в пределах волости.

Этим положением все органы власти, действующие на территории волости, обязываются подчиняться общему руководству со стороны волостных съездов советов и их исполнительных комитетов.

Наконец, статьи 79-ая и 86-ая конституции РСФСР устанавливают необходимость предоставления в распоряжение органов Советской власти (а следовательно и волостных) всех необходимых средств для удовлетворения местных и общегосударственных нужд и порядок утверждения сметы доходов и расходов на волостные нужды губернскими исполнительными комитетами.

Конечно, эти статьи конституции в части, касающейся волостного бюджета, несколько устарели, но в них содержатся два важнейших указания: статья 86-я конституции признает существование волостной сметы доходов и расходов на местные нужды, т.-е. существование волостного бюджета; а статья 79-ая обязывает РСФСР предоставлять органам Советской власти все необходимые средства, «не останавливаясь перед вторжением в право частной собственности». Этими последними словами конституция РСФСР устанавливает принцип превалирования волостных государственных и общественных интересов перед частными интересами.

В отношении структуры волостных органов власти конституция РСФСР также дает лишь ряд общих директивных указаний: статья 55-ая указывает на необходимость избрания волостным съездом советов своего исполнительного органа—исполнительного комитета в числе не более 10 членов, а статья 63-я требует образования отделов при волостных исполнительных комитетах, во главе с заведующими отделами, «для выполнения, возложенных на органы советской власти задач».

Других постановлений, регламентирующих деятельность волостных съездов советов и их исполнительных комитетов, в конституции РСФСР не имеется; есть постановления последующих Всероссийских Съездов Советов, но об этом будет сказано ниже.

Но и из сказанного конституцией совершенно достаточно, чтобы видеть, что конституцией весьма последовательно проведена мысль о советской волости, как об административно-хозяйственном органе пролетарской диктатуры и в то же время, как о местном органе самоуправления, с предоставлением волостным съездам советов и их исполнительным комитетам полноты власти в пределах

волости и с построением для этой цели соответствующего волостного аппарата.

Такое представление о советской волости находится в полном соответствии с производственными и общественными отношениями переходного времени: конституцией РСФСР строится в волости достаточно сильная Советская власть для борьбы за проведение в жизнь начал Октябрьской революции и в то же время создается местный волостной орган, втягивающий в свою работу крестьянство и заставляющий последнее в процессе практической работы совместно с пролетариатом, в осуществление общих с ним интересов, строить и усиливать Советскую власть.

Конечно, отдельные положения конституции РСФСР в своих деталях не всегда могут соответствовать требованиям жизни; кроме того в конституции, например, не учтен новейший фактор, значительно меняющий и форму и содержание советской волости — районирование. Но в общем и целом мы считаем, что учение конституции РСФСР о советской волости во всех своих основных предпосылках отвечает и исторической перспективе и исторической необходимости в нашу революционную эпоху.

ГЛАВА III.

Советская волость по дальнейшему советскому законодательству.

Дальнейшее законодательство, касающееся советской волости, должно было заполнить содержанием ту форму, тот остов, который дает конституция РСФСР в определении основных принципов построения волости. В этом последующем законодательстве должны были получить свое исчерпывающее выражение права и обязанности волости и как хозяйственной и как административной единицы.

Мы не будем здесь останавливаться на процессе первичной реконструкции волости после Октябрьской революции, когда лозунг — власть на местах — получил свое внешнее выражение также и в дроблении — почковании волостей; уже в процессе гражданской войны, по мере отдаления линии фронта, с возвращением к жизни более нормальной, требующей нормального источника дохода — появились центростремительные силы экономического свойства, заставившие волостную единицу вновь расширяться до пределов прежней территории.

Мы берем волость уже в тот период, когда закончившаяся гражданская война дала возможность заняться вопросами внутреннего строительства и когда советская волость получила оформление, в виде специального положения о волостных съездах советов и волостных исполнительных комитетах.

Мы хотим проанализировать здесь действующее законодательство о советской волости в течение 1922, 1923 и почти полного 1924 годов. Хотя мы и стоим перед коренным законодательным переустройством волости, — мы все же находим, что анализ действовавшего до октября 1924 г. волостного права, поставленного в связь с положениями конституции РСФСР о волости, даст наглядное и рельефное представление о недостатках волостной системы, выявит причины этих недочетов и, тем самым, облегчит путь к дальнейшему правильному взгляду на вопросы волостного строительства.

Что же из себя представляет советская волость по конституционному законодательству, как в хозяйственном, так и в административном отношении?

О советской волости, как о хозяйственной единице, законодательство говорит очень мало. Советская волость является прежде всего, территорией сельско-хозяйственного значения; поэтому, понятно, что определение ее, как хозяйственной единицы, мы находим в земельном кодексе.

Статья 141-ая земельного кодекса относит волость, наравне с селением, к сельско-хозяйственным объединениям; сельско-хозяйственным объединением волость, как и селение, признается, потому что за нею закреплено в постоянное трудовое пользование определенное количество земли.

На волостной исполнительный комитет, примечанием к статье 55-ой земельного кодекса, возложено «наблюдение за правильным применением земельным обществом законов»; в статьях же 42-ой и 51-ой земельного кодекса расшифровывается понятие земельного общества и определяется какими вопросами оно ведает — иными словами, эти статьи устанавливают предметы ведения волостного исполнительного комитета по надзору за земельными делами в волости и тем дают конкретное содержание для понимания волости, как хозяйственной единицы.

Земельными обществами, по статье 42-ой земельного кодекса, признаются, помимо существующих земельных обществ,—«сельско-хозяйственные коммуны и артели, а также добровольные объединения отдельных дворов или совокупность дворов, выделившихся из прежних обществ».

Какие именно вопросы разрешает земельное общество в целом—подробно перечисляет статья 51-ая земельного кодекса; мы здесь не будем подробно перечислять эти его функции; укажем только, что земельное общество устанавливает и изменяет порядок пользования различными угодиями общества, постановляет о производстве землеустройства, о переходе на широкие полосы, на отруба и хутора, о разделе земли между частями общества, производит земельные переделы и разверстку земли, распоряжается угодьями общего пользования и свободными земельными участками.

Таким образом, мы видим, что советская волость является совокупностью довольно многочисленных и притом самостоятельных земельных хозяйств, в отношении которых волостная власть в лице волостного исполнительного комитета осуществляет права надзора за законностью действий этих земельных хозяйственных единиц.

Но, возлагая такую обязанность на волостные исполнительные комитеты, земельный кодекс ничего не говорит о тех средствах, при помощи которых волисполкомы могли бы и имели бы фактическую возможность осуществить предоставленное им право надзора.

К сожалению, этих средств волостным исполнительным комитетам не предоставляет и положение о них 1922 года—статья 17-ая положения о волисполковах обязывает последние принимать все меры «к поднятию волости в культурном и хозяйственном отношениях» — и больше об этом ничего нет, никаких прав для проведения в жизнь всех этих мер волисполкомам не предоставлено.

Как хозяйственную единицу советскую волость более рельефно характеризует изданное уже в конце 1923 года положение о местных финансах. Этим положением волость выделена в самостоятельную бюджетную единицу; из рассмотрения доходных источников советской волости и ее расходов получается довольно полная картина, характеризующая советскую волость с хозяйственной стороны.

Статья 127-ая положения о местных финансах относит к обязательным расходам волости содержание волостных исполкомов (кроме выборного их состава), по найму, содержанию, обслуживанию, отоплению, освещению и текущему ремонту зданий и помещений, «предназначенных для волисполкома, сельсоветов, школ, врачебных пунктов, амбулаторий, приемных покоев и ветеринарных пунктов волостного значения». На содержание того же волостного бюджета относится устройство и содержание путей сообщения и дорожных сооружений волостного значения, общественное благоустройство в пределах волости, устройство кузниц и ремонтных мастерских, прокатных пунктов, по эксплоатации и охране земельных и других имуществ, а также по содержанию и эксплоатации предприятий, переданных в ведение волисполкомов, или вновь ими организованных.

Эта статья 127-ая положения о местных финансах является, пожалуй, единственным местом в советском законодательстве, из которого косвенно можно вывести заключение о том, что волость имеет право содержать и эксплоатировать предприятия, земельные и др. имущества.

При отсутствии в действующем положении указания на права волисполкомов, как юридических лиц, это указание положения о местном бюджете (дополненное положением об имуществах местных советов) является очень существенным.

Положение о местных финансах предоставляет волости также и соответствующие средства для покрытия обязательных для нее расходов.

Та же 127-ая статья положения о местных финансах предоставляет волисполкомам доходы от эксплоатации и сдачи в аренду состоящих в ведении волисполкомов земель и имуществ (рыбных ловель, мест для торговли на базарах и т. п.), от состоящих в ведении волисполкомов предприятий и заведений; кроме того, волостные доходы состоят из отчислений (определенных в законе в обязательном минимуме) — от единого сельско-хозяйственного налога, от налога с фабрично-заводских, торговых, промышленных и дачных помещений; наконец, в волостной бюджет входят, в качестве его приходной статьи, отчисления — к местной надбавке к промысловому налогу, к цене патентов на право продажи питей и табачных изделий, ряд местных налогов и сборов (с перевозного и извозного промыслов, с ресторанов, с подвижной торговли и т. п.), канцелярский сбор, судебная пошлина, взимаемая при рассмотрении дел в волостных земельных комиссиях, и 25% штрафных сумм, взыскиваемых судебным и административным порядком за незаконное приготовление, хранение и сбыт спиртных напитков.

Может быть, этих источников дохода будет и недостаточно для бездефицитного сведения волостного бюджета, но положение о местном бюджете все-таки дает волости реальные средства для ведения своих дел и тем самым является большим шагом вперед.

Этим же положением на волостные съезды советов и на их исполнительные комитеты возлагаются обязанности и предоставляется ряд соответствующих прав: так на волостные съезды советов (статья 17-ая положения) возлагается рассмотрение и представление на утверждение уисполкома волостного бюджета и отчетов о его исполнении, а также общее наблюдение за взиманием в пределах волости местных налогов и сборов; нолисполкомы же (статья 18-ая положения) обязаны составлять волостной бюджет, приводить его в исполнение, взимать местные налоги и сборы под наблюдением финансовых органов и вести, по особым инструкциям наркомфинов союзных республик, счетоводство по местных налогам и сборам.

Изданное одновременно с положением о местных финансах положение об имуществах местных советов предоставляет волостным съездам советов и их исполкомам распоряжение местными имуществами в пределах волости (статья 2-ая), с правом эксплоатации переданных в их распоряжение земель, предприятий и др. имуществ, или путем их финансирования в бюджетном порядке, или путем перевода на хозрасчет, или посредством сдачи в аренду.

Само собой разумеется, что все эти права должны быть осуществляемы на основании дополнительных специальных инструкций.

Во всяком случае, оба эти положения — и о местных финансах и об имуществах местных советов дают возможность функционировать советской волости не только, как хозяйственной, но и как административной единице и как органу местного самоуправления.

Но оба эти положения получили силу закона лишь 12 ноября 1923 г., в то время, как действовавшее до самого последнего времени — до октября 1924 г. положение о волстных съездах советов и их исполнительных комитетах вступило в действие 26 января 1922 г.; таким образом советская волость, имея оформленное положение в то же время в течение 2-х лет лишена была прочной материальной базы. Единственным законным источником доходов до введения в действие положения о местных финансах являлись дотации от уездов, самообложение в случайные натуральные повинности.

С одной стороны, имелось требование конституции РСФСР — чтобы в волости разрешались все дела местного значения, чтобы волостные органы заботились о хозяйственном и культурном ее подъеме, — с другой стороны, волость не имела определенных источников средств.

Вызывалось такое положение, конечно, общим хозяйственным и финансовым положением страны, отсутствием твердой валюты.

То же несоответствие в законодательстве существует между обязанностями, возлагаемыми на советскую волость, как на административную единицу, и между правами, предоставленными законом волостным съездам и их исполнительным комитетам.

Нет той отрасли управления, в отношении которой указанное выше положение о волостных съездах советов и их исполнительных комитетах не возлагало бы на них тех или иных обязанностей.

Статья 17-ая этого положения относит к обязанностям волисполкома — наблюдение и руководство деятельностью сельских советов, рассмотрение и разработку мер по выполнению высших органов власти, принятие всех мер к охране порядка и к поднятию волости в культурном и хозяйственном отношениях.

Гораздо более детально обязанности волостного органа власти изложены в последующих статьях положения при перечислении обязанностей председателя и членов волостного исполнительного комитета: здесь к обязанностям волисполкома отнесены — организация и укрепление советской власти на территории волости, и проведение в жизнь всех постановлений вышестоящих исполкомов, и борьба с контр-революционными выступлениями и уголовными преступлениями, и борьба с торговлей, и содействие развитию сельского хозяйства, и надзор за соблюдением населением законов и распоряжений по вопросам землеустройства и землепользования, и охрана лесов от расхищения, и содействие работе всех экономических органов республики, и принятие мер к организации народ-

ного образования, и борьба с эпидемиями, и проведение военных мобилизаций, и борьба с дезертирством, и контроль за охраной труда вообще и т. п., и т. п.

Какое огромное развитие деятельности волисполкомов нужно для проведения в жизнь всех этих указаний положения; какая сумма прав и материальных средств!

И однако, мы тщетно искали бы в положении о волостных съездах и волостных исполнительных комитетах конкретных указаний на те правовые и материальные источники средств, которые давали бы возможность волости развить законную деятельность.

Правда, статьи 1 и 2-я положения повторяют соответствующие статьи конституции, отмечая, что волостной съезд советов является высшим органом власти на территории волости, а в период между съездами таким высшим органом власти, в пределах его ведения, является волисполком.

Какими же путями волисполком должен осуществлять свои обязанности по охране революционного порядка в области земельных дел, в области народного здравия и т. п. — положение не указывает.

Оно не устанавливает никакой формальной связи между волисполкомом и отдельными исполнительными органами волости в различных отраслях управления — ни с милицией, ни с агрономическими, ни с врачебными участками.

Точно также, положение, декларируя волисполком, как высший орган власти, в то же время совершенно не упоминает и не воспроизводит требование пункта «г» статьи 61-ой конституции РСФСР, который к компетенции волостных органов относит объединение всей советской деятельности в пределах советской волости. Отсутствие соответствующей статьи в положении, в значительной степени, сводит на нет волостной съезд и его исполком, в качестве высших органов власти, так как открывает двери для деятельности в пределах волости целого ряда учреждений и лиц (уполномоченных уездных отделов и т. п.) вне всякого контроля и руководства со стороны волисполкома.

Пункт «е» статьи 17-ой положения дает право волисполкому представлять через уездный отдел управления в президиум уисполкома о наложении взысканий за нарушение обязательных постановлений. И это все, что положение дает волисполкому в отношении его административных прав.

В статье же 15-ой положения имеется и дальнейшее отступление от конституции — согласно этой статьи председатель волисполкома подотчетен уездному отделу управления (в настоящее время ликвидирован).

Этой статьей волисполком из высшего органа власти в волости превратился в исполнительный орган отдела управления.

Нам кажется, что разбора приведенных выше основных законоположений о советской волости достаточно, чтобы показать, в каком направлении производилось заполнение содержанием установленных конституцией основных начал советской волости.

Мы видели, что это содержание почти исключительно и целиком является конкретизацией, подробным перечислением обязанностей волостных органов власти и не предоставляет никаких прав (конкретных) для волостных съездов советов и их исполкомов, за исключением чисто декларативных формул.

Следует, конечно, отметить, что положение о волисполкомах говорит и об образовании съездов советов и исполкомов и о структуре их аппарата: вопреки конституции статья 18-ая положения запрещает образование отделов волисполкома, а статья 1-ая составляет волостной съезд советов из представителей сельских советов по расчету 1 депутат на каждые 10 членов совета (что составит 1 депутат на каждые 2 тысячи жителей), в то время, как статья 53-я конституции требует посылку на волостные съезды 1-го депутата на каждые 100 жителей.

Чем же объясняется такой уклон (мы здесь не говорим о положениях о местном бюджете и об имуществах местных советов, как о законодательстве новейшего времени) положения о волостных съездах советов и волостных исполнительных комитетах по сравнению с конституцией РСФСР; почему в этом положении не регламентированы права волостных органов конкретно, как высших органов власти, почему им не предоставлены положением материальные средства и не даны административные права?

Иными словами, почему волостные органы власти по положению являются достаточно беспомощными?

Ответ на эти вопросы, конечно, ясен — причиной такого положения вещей — было экономическое и хозяйственное положение страны и крестьянского хозяйства после окончания гражданской войны и политическое настроение части крестьянства, тогда только еще порвавшего с анти-советской идеологией во всех ее формах.

При таких условиях понятно нельзя было думать о подведении твердого экономического базиса под советскую волость и нельзя было дать в руки самого крестьянства руководства административной и всей местной жизни волости.

Поэтому, в первую очередь необходимо было определить обязанности волостных органов власти, оформить структуру волости, в соответствии с ее рессурсами и объемом работы.

Следовательно, последующее законодательство о советской волости явилось отражением того переломного периода, когда на очередь встали вопросы советского строительства, когда разрушенные гражданской и империалистической войной крестьянское

хозяйство и страна вступили на путь залечивания своих ран, когда крестьянство в связи с новой экономической политикой пошло целиком за Советской властью.

Но понятно также, что такое положение в советской волости могло быть только временным и, что с дальнейшим развитием производительных сил советского государства и сельского хозяйства, в частности, и ростом осознания крестьянством необходимости итти вместе с пролетариатом и под его руководством на борьбу со старой и новой буржуазией на внешнем и на внутреннем фронтах— это положение о советской волости оказалось устаревшим и потребовало изменения.

ГЛАВА IV.

Советская волость в текущей ее работе.

Говорить о текущей работе советской волости мы, конечно, будем, по возможности, кратко и под определенным углом зрения. Нас интересует, в соответствии с поставленной задачей, фактическая работа советской волости в рамках предоставленных ей прав, общее направление и устремление этой работы; фактическая работа советской волости может послужить наилучшим показателем того, в какие новые формы правового характера должна вылиться новая советская волость.

Материал для изучения текущей работы советской волости не особенно велик: единственным систематизированным источником для изучения живой волости, в ее динамическом развитии, может служить вышедшее в свет обследование ЦКК РКП (б) и НКРКИ 60 волостных исполнительных комитетов по различным губерниям; другим материалом — сырым — могут служить сообщения и отчеты губернских исполнительных комитетов о жизни и деятельности волостей.

Обоим этим источникам мы и будем пользоваться при характеристике советской волости в ее текущей работе.

При этом материалы обследования НКРКИ мы будем корректировать работой, наиболее интересной по своему положению и по своему недавнему тяжелому прошлому Саратовской губернии; пользоваться подробно материалами по другим губерниям и волостям мы не можем и по размерам поставленной себе задачи, да и кроме того нам важно изучить параллельно процесс жизни волости хотя бы одной губернии по позднейшему непосредственному живому материалу с мест, в связи с обобщенными данными НКРКИ.

Обследование НКРКИ обнимает собою период жизни советской волости за 1923 год, т.-е. как раз за тот период, когда нача-

вшее развиваться сельское хозяйство на фоне общего подъема производительных сил страны стало неудержимо толкать советскую волость за пределы узких рамок, предоставленных ей законодательством прав.

Обследование же волостей Саратовским губисполкомом относится к более позднему периоду, и поэтому в Саратовской губернии мы видим картину уже дальнейшей эволюции в работе волости.

Начнем с хозяйственно-финансового положения волости.

Данные обследования НКРКИ совершенно определенно устанавливают, что в большинстве обследованных волостей обнаружено полное отсутствие волостных смет.

Объяснение этому явлению довольно просто: волость имела только один законный источник средств — ассигнования уисполкома, составляющие в среднем не более 20% фактического бюджета волости; таким образом, большая часть волостного бюджета состояла из незаконных источников средств, которые едва ли возможно было вносить по официальным приходо-расходным статьям.

Таков был приход волостей, а развивающаяся жизнь волостного хозяйства требовала иных источников средств. И мы видим из данных обследования НКРКИ, что волости методически, твердо ищут этих новых источников средств на покрытие расходов своего бюджета: целевое самообложение, договорная форма самообложения, натуральные повинности — таковы незаконные формы новых источников доходов советской волости.

Не имея возможности свести концы с концами, волость распределяла подушно ремонт дорог, рубку и подвозку дров, почтовую гоньбу; сельские советы и волисполкомы заключали договоры с Наркомздравом на содержание больниц, с Наркомпросом на содержание школ, с Наркомпочтелем на содержание почтовых учреждений и т. п. Вместе с тем, как указывает обследование НКРКИ, «расцвело пышным цветом и пошлинное начало в форме обязательной оплаты различных услуг органов власти»; в частности, основным источником дохода в этой области явилась плата за записи актов гражданского состояния.

Такая неустойчивость волостных средств, допускающая, вследствие своей безотчетности, возможность злоупотреблений и вызвала к жизни реформу волостного бюджета, раньше чем получила свое оформление реформа волости, как административной единицы.

Если мы посмотрим на обследование Саратовского губисполкома, то мы увидим уже совершенно другую картину: волостные бюджеты составлены и утверждены; кроме отчислений государственных налогов и сборов волостям переданы 91 мельница и некоторые оброчные статьи; доходы от этих имуществ уже составляют 32,2% волостного бюджета.

Основной доходной статьей волостного бюджета является волостной сбор, раскладка которого доведена местами до 15 коп. на душу; в среднем волостной сбор по Саратовской губ. составляет около 7 тысяч р. на волость.

Возьмем, например, Вязовскую волость Саратовской губ.; на текущий год ее бюджет исчислен в 16.105 руб. 60 к. дохода, из которых от предприятий, имуществ и оброчных статей — 2.609 р. 90 к., отчислений государственного налога 1.510 р., от надбавок к государственному налогу — 2.006 р. 40 к., местных налогов и сборов 9.479 р. 30 р. и от разных других поступлений— 500 р.

Таким образом, мы видим, что волостной бюджет начинает строиться на нормальных основах; но на этом он не останавливается — новая финансовая жизнь волости, закрепленная положением о местных финансах, открывает возможность к дальнейшему творчеству в этой области.

Из данных Саратовского губисполкома мы видим, что он одобрил передачу волисполкомам управления главной частью мукомольных мельниц и предпринял ряд мер к более прибыльному ведению мукомольного дела волисполкомами.

Саратовский губисполком обратил вместе с тем внимание «на необходимость укрепления волостных хозяйств путем передачи им источников дохода неналогового характера волостного значения и, в частности, передачи небольших земельных участков и садов, эксплоатация которых в централизованном порядке хозяйственно вестись удовлетворительно не может».

В общем и целом Саратовский губисполком отмечает в области организации волостных хозяйств «выявившуюся их жизненность и хозяйственную инициативу, проявляемую волисполкомами . . .»

Сравнивая данные о волостном хозяйстве обследования НКРКИ и данные обследования волостей Саратовского губисполкома, мы можем констатировать, что в 1923 г. развивающееся волостное хозяйство непрестанно толкало волость на поиски материальных средств за рамки существующих законоположений, что в 1924 г. положение о волостном бюджете оформило требования волостного хозяйства и дало правовую формулу для дальнейшего развития советской волости.

Конечно, вместе с волостным бюджетом понадобился еще целый ряд мероприятий в отношении советской волости, который дал возможность подвести твердую базу под волостной бюджет, — в том числе, прежде всего — укрупнение волости; данные Саратовского губисполкома говорят уже о волости укрупненной.

Если в области финансово-хозяйственной положением о местных финансах устраняются основные недочеты волостной жизни, то в отношении советской волости, как административной единицы, дело еще не получило окончательного оформления.

Крайне красочную картину дает обследование НКРКИ в отношении советской волости, как административной единицы.

С одной стороны, мы видим, что жизнь толкает волость на целый ряд действий, совершение которых необходимо в интересах волости, с другой же стороны, волость не имеет для этого формальных прав.

Так, например, борьба с преступностью в пределах волости возложена на волостную милицию, волисполкому не подчиненную; однако волисполкомы вынуждены непосредственно участвовать в борьбе с преступностью — волисполкомы создают специальные комиссии и ударные тройки для борьбы с самогоном, с конокрадством, организовывают ночную охрану в порядке очередности граждан, организовывают институт ответчиков из числа неблагонадежных.

Такой отрыв милиции от волисполкомов создает совершенно нежелательные трения между ними, создает волокиту. Так, по обследованию НКРКИ, в Богородицкой и Осельской волостях Смоленской губ. требования волисполкомов к милиционерам направляются через районного начальника милиции, а в Рождественско-Хавской волости Воронежской губ. взаимоотношения волисполкома с милицией прямо враждебные; или в Вичукском волисполкоме Иваново-Вознесенской губ. милиционер не считает себя подчиненным волисполкому, вследствие чего отказывается «слушаться последнего».

То же явление наблюдается и во взаимоотношениях между волисполкомами с целым рядом учреждений, которые ему не подчинены, фактически же ведут наиболее важную и основную работу в волости.

Так, в той же Вичукской волости Ивано-Вознесенской губ. имеются «почтовое отделение, милиция, агроном, ветпункт, более 20 культурно-просветительных учреждений, медпункт с больницей, ряд промышленных предприятий и две кооперации. Каждое из названных учреждений является совершенно независимым от волисполкома и действует вполне самостоятельно. Идея соподчинения ни в какой мере не осуществляется».

Та же картина в Вытегорской волости Ленинградской губ.: «имеются милиция, ветпункт, семь школьных и внешкольных учреждений, амбулатория и две кооперации. Связи с ними у волисполкома нет, за исключением школ, которые снабжаются им дровами».

О том же говорят и данные с мест — так, например, обследование волисполкомов Псковской губ., произведенное уездным отделом управления, обнаружило полную оторванность милиции от волисполкомов; в деле здравоохранения и санитарии волисполкомами не делается ничего, наблюдается полная оторванность больницы, фельдшерских пунктов от волисполкомов.

Такое бесправное положение волисполкомов создало оторванность высшего органа власти советской волости от руководства даже основным вопросом волостной жизни—земельным делом;—так например, по данным НКРКИ, в Броварском район Киевской губ. землемер категорически отказывается работать в контакте с волисполкомом; или «в ряде волостей, особенно не черноземной полосы, землеустроение велось соответствующими земельными органами без согласования и участия волисполкомов»; в Полотняно-Заводской волости Калужской губ. были отрезаны 12 десятин заливного луга отрубщикам соседней Р. Люксембургской волости «без ведома и согласия волисполкома и без производства при этом соответствующей замены этого луга»; также и в Иваново-Вознесенской губ. «приезжающие из уезда землемеры работали без всякой связи с волисполкомами».

В общем, обследования ЦКК и НКРКИ установили, что в 42% связь волисполкомов с неподчиненными им учреждениями имеет слабый, случайный и дефектный характер.

Но, как мы уже указывали, деятельность неподчиненных волисполкому учреждений составляет одну из основ жизни волости; кроме того, на волисполком возложены обязанности и по отраслям управления, входящим в круг деятельности этих неподчиненных учреждений. Поэтому, понятно, что волисполкомы не могут пройти мимо своего участия, в том или ином виде, в рассмотрении и разрешении вопросов, осуществление которых по законодательству возложено на неподчиненные ему учреждения.

Материалы обследования НКРКИ дают нам любопытные образчики такого рода связи волисполкомов с неподчиненными ему учреждениями, связи, устанавливаемой фактически, а не юридически.

Так, например, в Вознесенской волости Ленинградской губ. представители 12 неподчиненных волисполкому учреждений делают на заседаниях волисполкома доклады о своей работе и обращаются к нему за содействием в тех или иных случаях; большая степень связи с совучдеждениями имеется у Даниловского волисполкома Иваново-Вознесенской губ.; здесь доклады этих учреждений ставятся на расширенные заседания волисполкома, члены волисполкома производят обходы этих учреждений, различные кампании проводятся при участии работников совучреждений, председатель и секретарь волисполкома являются уполномоченными кооператива.

Еще более тесная, в постоянной текущей работе, связь между волисполкомом и неподчиненными ему учреждениями установлена в других волостях. В Ново-Чигольской волости, например, Воронежской губ. имеется ряд неподчиненных волисполкому учреждений — почтово-телеграфная контора, продинспектор, волмилиционер, два совхоза, два кредитно-производственных товарищества, одно потребительское общество и несколько культучреждений

(школы, изба-читальня, больница). Связь волисполкома с этими учреждениями и лицами «самая тесная: представители их, по мере надобности, приглашаются волисполкомом и привлекаются к выполнению той или иной работы в волостном масштабе. Кроме того, указанные учреждения, время от времени, делают волисполкому через своих ответственных представителей доклады о своей работе, по поводу которых волисполком имеет суждения и выносит те или иные постановления и пожелания об ее направлении. Культучреждениям волисполкомом оказывается материальная поддержка».

Из данных обследования НКРКИ видно, что постепенное подчинение волостных учреждений волисполкому является все более прогрессирующим фактором волостной жизни и захватывает все бо́льшее и бо́льшее количество волостных учреждений: в одной трети обследованных волисполкомов этот контакт установлен прочно, еще в 42% волучреждения частично втянуты в сферу влияния волисполкома, но в очень слабой степени.

Наиболее многочисленны случаи связи волисполкомов со школами и медпунктами, реже эти случаи связи с лесничествами и кооперациями, а связь волисполкомов с нарсудом, почтой и милицией обнаружена обследованием НКРКИ лишь в единичных случаях.

Отсутствие необходимых правовых средств (не говоря уже о материальных) мешает планомерной, повседневной работе волисполкомов в областях административной и культурно-просветительной. Не имея возможности в установленных законом формах ежедневно влиять на жизнь волости в различных отраслях управления, волисполком все же находит пути для руководства жизнью волости путем создания новых, фактических форм своего участия в этом руководстве.

Однако, волисполком может и умеет вести работу и административного и культурно-просветительного характера — об этом свидетельствует и его участие в проведении всякого рода кампаний и его борьба с преступностью.

По обследованию НКРКИ есть волости, которые провели за год до 10 кампаний общегосударственного значения (по распространению хлебного займа, в пользу воздухофлота, помощи рурским рабочим, помощи трудящимся Японии, в пользу инвалидов, в пользу красного флота, помощи больным и раненым красноармейцам и т. п.) и свыше 10 кампаний местного значения (помощь школе, беспризорному ребенку, материнству и младенчеству, по ремонту путей сообщения, посевная кампания, неделя очистки по взиманию госстрахования, налогов и т. п.).

Само собою разумеется, что проведение даже таких вопросов, как ремонт путей сообщения в порядке ударной кампанией может иметь место и необходимо только при отсутствии у волисполкомов соответствующих правовых и материальных средств для выполне-

ния тех же самых заданий в процессе повседневной текущей работы.

Мы в настоящем очерке не будем останавливаться конкретно на объеме и дефектах работы волисполкомов по отдельным вопросам — об этом, будет еще сказано ниже; в задачу же настоящей главы входило показать, как идет текущая работа волости при формальном отрыве волисполкомов от значительной части наиболее важных волостных функций.

В самом деле, может ли волость быть проводником диктатуры пролетариата в деревне, быть той низовой ячейкой советского аппарата, которая должна вести борьбу с отрицательными сторонами НЭП'а, когда высший орган власти волости — волисполком лишен исполнительных милицейских органов, когда он формально может даже не знать, какие меры принимаются в пределах волости в отношении основной базы волостного хозяйства — землеустройства.

Обследование НКРКИ с достаточной убедительностью показывает, что лозунг укрепления волости, наделение ее административными правами, объединение вокруг волисполкома всех советских учреждений волости — является лозунгом жизненным, идущим, как говорится, из самого нутра советской волости.

Оформление административных прав волисполкомов должно найти себе место вслед за состоявшимся оформлением его прав в области волостного бюджета — это является исторической необходимостью сегодняшнего дня.

Укажем и здесь, что волость 1924 года уже фактически далеко ушла от волости, обследованной НКРКИ в 1923 г., хотя формально взаимоотношения волисполкомов с неподчиненными ему учреждениями и остались без изменения.

Так, по данным Саратовского губисполкома, волости Саратовской губ. уже непосредственно руководят рядом учреждений, по положению о волисполкомах, им не подчиненных: например, при Ягодно-Полянском волисполкоме Саратовской губ. имеется штат милиции — один старший милиционер и два младших, в Вязевской волости имеется агроучасток, при Бурасовском волисполкоме есть нацмен и т. п.

Мы видим, что текущая работа советской волости уже не укладывается в рамки существующего положения о ней; за 1924 год, в особенности с проведением волостного бюджета, жизнь далеко ушла вперед; волость переросла свою правовую форму.

На местах в течение последних полутора лет идет неустанная творческая работа по изысканию и фактическому закреплению новых форм волостного строительства, которые смогли бы создать из волости действительный низовой советский аппарат, отвечающий требованиям переходного периода от капитализма к социализму.

ГЛАВА V.

Фактическая реорганизация советской волости на местах.

В предыдущей главе мы показали, как недостаточны материальные и административные средства советской волости для того, чтобы быть проводником советской политики на местах, чтобы быть крепким низовым аппаратом.

Совершенно очевидно, что прежде всего столкнулись с этим ненормальным явлением места, где в повседневной работе подъем сельского хозяйства, в связи с общим ростом производительных сил страны, толкал к расширению объема прав волости.

Если положением о местных финансах и положением об имуществах местных советов был в значительной степени разрешен вопрос о советской волости, как о хозяйственной единице, то в отношении административных прав советской волости попрежнему оставалось необходимость разрешить этот вопрос во всей его полноте.

Голос мест определенно указывает на необходимость изжить административную бесправность советской волости.

Так, второе губернское совещание заведующих и инструкторов отделов управления Иркутской губ. признало, что, прежде всего, необходимо поднять авторитет волисполкома и сельсовета в глазах населения. Совещание признало, что падение авторитета произошло, главным образом, по вине приезжающих в волость представителей губернской и уездной власти, совершенно не считающихся с волисполкомами и сельсоветами при проведении ими той или иной работы на территории волости. Для устранения этих недостатков совещание считает необходимым: обязать всех уполномоченных не приступать к работам без санкции волисполкома; всех зарвавшихся уполномоченных привлекать к ответственности; все учреждения, находящиеся на территории волости и не подчиненные волисполкому, обязать отчитываться в информационном порядке перед волисполкомом.

Очень образно об отсутствии административных прав у волости говорит один любопытный документ — «товарищеское письмо» Президиуму ЦИК Союза ССР от работников волисполкома Кущевской волости, Ейского Отдела, Кубано-Черноморской области: «работники волисполкомов и сельисполкомов» — указывается в этом письме — «лишены всякого административного права и, следовательно, не могут проявить той твердости органов власти, какая зачастую бывает необходима при проведении тех или иных государственных и местных мероприятий».

Ту же необходимость отмечает и обследование ЦКК и НКРКИ; оно отмечает, что продолжающаяся до настоящего времени борьба

между волисполкомами и существующими в волости иными советскими органами «должна быть изжита таким образом, чтобы новый волисполком получил возможность осуществлять возлагаемые на него законом руководящие функции верховного на данной территории органа власти. Для этого должна быть пересмотрена политика губернских и уездных органов соввласти, стремившихся ранее проводить свою работу независимо от волисполкома, и последний должен стать центральным в волости органом советской работы, чтобы таким путем не только провести указанное советским законом положение, но и поднять авторитет волисполкома в глазах населения» (стр. 218).

О том же говорят и новейшие авторы о советской волости. Так, например, тов. Болдырев, автор книжки «Новая Советская Волость» и практический деятель волостной реформы на местах в № 1 журнала «Советская Волость» считает одной из основных задач нового построения волости — реорганизацию волостного аппарата «путем стягивания различных его частей в единый волостной центр — имеются в виду учреждения сетевого участкового или районного расположения (район милиции, нарсуд, участок агронома и пр.) с тем, чтобы волисполкомы опирались в своей практической работе на все его разветвления и чтобы создать единый, но крепкий волостной центр по обслуживанию крестьянства».

Но места не ограничивались, конечно, только жалобами и указаниями на необходимость и неотложность наделения волисполкомов административными функциями, в соответствии с декларированием о волисполкоме, как о высшем органе власти на подведомственной ему территории.

Одновременно с заявлениями о необходимости волостной реформы места представляли в центр детально разработанные проекты этой реформы и одновременно фактически проводили в жизнь намеченную реформу, или в виде опыта в ряде отдельных волостей губернии, или полностью на всей территории губернии или области.

Несомненно, такая самочинная реорганизация волости создает совершенно недопустимое многообразие форм, которые в дальнейшем будет довольно трудно влить в планомерное русло. Но вместе с тем, следует признать, что жизнь не ждет, и приходится считаться с совершившимся фактом, изучать его, как опыт мест, и вносить необходимые коррективы с точки зрения общегосударственных интересов и нужд.

Прежде всего, места стали разрабатывать, а отчасти и проводить в жизнь, укрупнение волостей, как необходимое условие для увеличения материальных рессурсов волости. Но это движение удалось довольно быстро и полностью взять под свое руководство Президиуму ВЦИК.

В настоящее время укрупнение волостей проведено в большинстве губерний РСФСР, на всей Украине, в Белоруссии.

Параллельно и одновременно укрупнению волостей шел другой процесс увеличения территории и населения волостей через районирование, т.-е. через образование новых укрупненных волостей путем предварительного районирования губерний и уездов в области и округа.

В дальнейшем, на этом мы остановимся более подробно, сейчас же укажем, что в волости и районирование является не чем иным, как административным укрупнением.

Укрупненная волость, конечно, требовала еще более настойчиво укрепления ее аппарата, наделения ее административными функциями.

Поэтому, понятно, что буквально все местные проекты о реорганизации волости единогласно наделяют волисполкомы правами в отношении до сих пор неподчиненных ей учреждений.

Но наряду с проектами места, не дожидаясь утверждения представленных ими проектов в центр, стали наделять волисполкомы правами и в отношении милиции и агрономических и ветеринарных и медицинских пунктов.

Так что в настоящее время советская волость представляет из себя довольно пеструю картину в смысле наделения ее теми или иными правами.

Следует отметить еще один момент, еще более осложняющий самостийную волостную реорганизацию — несовпадение во многих местах участков и пунктов с границами волости.

Кроме того, еще и посейчас имеются советские волости неукрупненные.

Проводимая на местах реорганизация советской волости требует быстрого овладения этим делом центральными органами власти, для внесения планомерности и единства.

Но это единство можно установить, как мы уже указывали, на тщательном изучении местных проектов, даже больше — на основании этих местных проектов, так как они отражают нужды волости .

Таким образом, для построения новой советской волости необходимо, наряду с указанными выше методологическими требованиями, иметь в виду материал в виде местных проектов о реорганизации волостного аппарата.

Отметим также здесь, что III сессия ВЦИК 10-го созыва дала утвержденный и оформленный проект о новой советской волости — в районе Уральской области; положением об Уральской области следует также пользоваться как материалом при изучении новой советской волости, тем более, что это положение большинством мест было учтено при выработке проектов о волости.

ГЛАВА VI.

Основные принципы построения новой советской волости.

В предыдущих главах перед нами прошла советская волость и с точки зрения конституционного права и под углом зрения последующего советского законодательства о ней; мы видели, какие формы принимает фактическая работа в советской волости, какие недочеты этой работы; точно также мы видели, в общих чертах, что считают необходимым места дать реорганизованной волости.

Чему же нас учит весь этот материал о советской волости, каковы основные проблемы ее реорганизации?

Каким путем можно достигнуть того, чтобы советская волость вполне бы отвечала своему назначению — быть опорой Советской власти в низах, быть проводником диктатуры пролетариата в условиях новой экономической политики в среде, состоящей почти исключительно из крестьянства?

Конечно, должны быть оставлены в силе основные положения конституции РСФСР о советской волости, как о высшем органе Советской власти на территории волости и в то же время как об органе самоуправления.

Должно остаться незыблемым и другое положение конституции РСФСР, — что в советской волости диктатура пролетариата должна осуществляться через органы — волостные съезды советов и волостные исполнительные комитеты, — избираемые большинством населения — трудящимся крестьянством, но при ближайшем и активном участии пролетарского элемента в деревне.

Таким образом, форма советской волости, установленная конституцией РСФСР, должна остаться. Но, мы видели, что эта форма заполнена не тем содержанием, которое необходимо.

Каким же содержанием следует заполнить эту конституционную волостную форму?

Развитие хозяйственной жизни советской волости требовало материальных средств для удовлетворения необходимых потребностей; экономика переросла правовые формы советской волости и неудержимо толкала на организацию волостных финансов и волостного хозяйства.

Поэтому, первым основным принципом построения советской волости должно быть обеспечение ей материальных рессурсов путем создания твердого волостного бюджета.

Внешние условия для этого уже имеются: твердая денежная единица и общий хозяйственный подъем, а также положение о волостном бюджете конца 1923 г. дают возможность зажить нормальной хозяйственной жизнью волости.

Но для проведения в жизнь волостного бюджета необходим еще целый ряд мер, который усилил бы хозяйственную мощь волости, усилил бы ее доходные поступления, сократив в то же время расходы.

Основными в этом направлении мерами являются: укрупнение советской волости, увеличение ее материальной базы и за счет территории и за счет населения.

Следовательно, вторым основным принципом построения новой советской волости является ее укрупнение, увеличение ее территориально и по количеству населения.

Само собой разумеется, что в вопросе укрупнения советской волости нельзя подойти с одинаковой меркой и к Архангельской губ. и к Курской; при строении укрупненной советской волости следует исходить из местных условий, определяющих экономическое и географическое положение данного района и его этнографический состав.

Но укрупненная советская волость, конечно, является и в административном отношении уже значительно иной величиной по сравнению с дореформенной волостью.

Увеличившиеся рессурсы волости неизбежно должны повлечь за собою усиление самодеятельности волости, что, в свою очередь, не может не вызвать расширение объема прав органов волостной власти.

Поэтому, вполне понятен и реален общий голос мест, которые, в связи с наблюдающимся развитием волостного хозяйства, требуют предоставления волости расширенных полномочий: административная деятельность укрупненной волости развивается, а соответствующих прав, вводящих в закономерное русло эту деятельность, не имеется.

Такое движение в пользу наделения советской волости административными правами находит себе полное объяснение в требовании переходного периода, когда крестьянство наглядно убедилось в способности Советской власти развивать производительные силы сельского хозяйства, когда крестьянство полностью пошло за пролетариатом.

Однако, при наделении советской волости административными правами, не следует упускать из виду и другого, специфического для волости, момента — что в волости в подавляющем большинстве строит местную жизнь крестьянство, находящееся в процессе деклассирования, что в крестьянстве наиболее зажиточные кулацкие слои являются органическими врагами советского строя и что беднейшая и средняцкая часть крестьянства не может проводить правильную политическую линию в многообразии волостной жизни без руководства пролетарских элементов.

Поэтому, при разрешении вопроса о наделении волости административными правами, следует ясно и определенно поставить

вопрос о взаимоотношении волостных съездов советов и волисполкомов с вышестоящими органами Советской власти, являющимися более пролетарскими по своему составу.

Уисполкому, а также губисполкому должно быть оставлено право руководства, надзора и контроля за деятельностью высших волостных органов власти.

Значит, третьим основным принципом строения новой советской волости является ее укрепление, создание такого волостного аппарата, который твердою рукою мог бы и руководить деятельностью всех учреждений на территории волости и проводить в жизнь основы классовой политики пролетарской власти.

Этот основной принцип строения советской волости охватывает собою и права волости в отношении каждой отдельной отрасли управления и вопрос очень серьезный и сложный — о взаимоотношениях между волостными, уездными и губернскими органами власти.

Укрупненная и укрепленная советская волость может дать необходимый эффект, однако, лишь при наличии одного необходимейшего условия — если волостная власть будет властью, близкой к массам населения, к крестьянству.

Как мы видели в первой и второй главах настоящего очерка, волостная власть, согласно конституции РСФСР, является органом власти, осуществляющим диктатуру пролетариата через трудовое крестьянство.

Эта формула заключает в себе глубочайший смысл: только вовлечением самого крестьянства в повседневную советскую работу можно сделать Советскую власть близкой и понятной крестьянству, приблизить ее к массам населения.

Отсюда — четвертым основным принципом строения новой советской волости является приближение волостного аппарата к массам населения, к крестьянству.

На основании конституции РСФСР, последующего законодательства, фактической работы советской волости в настоящее время, и местной практики по реорганизации советской волости, мы, в связи с переживаемой эпохой развития общественных отношений, пришли к выводу, что новую советскую волость необходимо построить по следующей формуле — подвести под нее материальную базу — укрупнить, укрепить ее и приблизить волостную власть и волостной аппарат к массам населения, сделать волостную власть близкой к массам.

В этой формуле ничего нового и неожиданного нет — она вытекает из оценки текущего периода экономических и общественных отношений и правильного определения того места, которое должна занимать и занимает советская волость в этих отношениях.

Именно, поэтому, эта формула является лишь некоторой конкретизации постановлений XII съезда РКП (б) по вопросу о волостном строительстве: XII съезд признал необходимым создание укрупненной, укрепленной и приближеной к массам населения советской волости.

По этим основным принципам неизбежно, є исторической необходимостью, идет местная самостийная работа по созданию новой волости, этими же принципами должна будет руководствоваться, только в более планомерном их выявлении, центральная власть при организации новой советской волости.

ГЛАВА VII.

Экономическая основа новой советской волости.

Мы видели, что укрупнение волости является необходимой предпосылкой для развития ее экономической мощи.

Укрупнение советской волости в настоящее время проведено в значительном большинстве губерний РСФСР, на Украине и в Белоруссии.

Увеличение территории советской волости происходит двумя путями — путем экономического районирования и путем административного укрупнения, при чем преобладающей формой является административное укрупнение.

Для волости или района оба эти процесса едва ли могут значительно отличаться по своим результатам.

Если в областном масштабе, или в окружном, районирование должно и может строиться на основании экономических признаков по преимуществу, то в волости это совершенно невозможно. Невозможно провести между двумя соседними волостями-районами границ по их экономическим особенностям, в смысле преобладания тех или иных особых форм хозяйственной и промышленной жизни: в значительной степени у них будут одинаковы и система хозяйства и степень его развития.

Поэтому, увеличение волости следует производить, исходя из административного характера объединяемых волостей, из возможности создать для них единый административно-хозяйственный центр, который был бы удобен населению, из упрощения аппарата и экономии средств.

Если увеличенная, таким образом, советская волость будет иметь своим центром пункт, к которому экономически тяготеет окрестное население, то административное укрупнение волости будет абсолютно тождественно с экономическим районированием в волостном масштабе.

По экономическому признаку до настоящего времени реорганизована лишь Уральская область и готовится к этому Юго-Восток.

Во всех остальных местностях проведено административное укрупнение, которое, конечно, исходило из предварительного обследования экономической сущности каждой данной волости-района.

Именно под этим углом мест и рассматривают административное укрупнение волости; так, например, Тамбовский губисполком в своем обращении в Президиум ВЦИК указывает, что «укрупнение волостей в условиях Тамбовской губ. имело своей целью не только финансовые соображения, но рассматривалось и как переходный момент к новому районированию в республиканском масштабе».

О том же говорит и обследование НКРКИ, указывающее, что при укрупнении волостей были приняты во внимание и экономические признаки — территория и пути сообщения.

Укрупнить волость — значит увеличить ее территорию и население и тем самым увеличить количество объектов и субъектов обложения.

Территория советской волости при укрупнении увеличивалась путем объединения или полностью нескольких волостей или путем присоединения к наиболее мощным волостям некоторых районов от других волостей.

Как общее правило, территория волости после укрупнения становится более равномерной; этим самым дается возможность бывшим слабым волостям хозяйственно возрождаться. Так, например, в Екатеринославской губ. прежняя волость колебалась от 6 — 7 кв. верст до 993,5 кв. версты; до укрупнения в Екатеринославской губ. было 325 волостей со средней территорией в 199 кв. верст, а после укрупнения стало 87 районов-волостей со средней площадью в 731 кв. версту.

По обследованию НКРКИ 16 неукрупненных волостей имели в среднем по 456 кв. верст, а 12 укрупненных — по 961,5 кв. верст.

Таким образом, мы видим, что укрупнение в несколько раз увеличивает территорию волости. Конечно, эти абсолютные цифры дают лишь возможность вывести самое общее положение — что фактически административное укрупнение в несколько раз увеличивает экономические возможности советской волости, увеличивает ее территорию; но конечно, эти абсолютные цифры будут совершенно различны для отдельных районов РСФСР — так в Архангельской губ. предположено новую волость-район определить от 8 до 80 тысяч кв. верст, а в Смоленской губ. укрупненная волость имеет в среднем территорию в 612 кв. верст, и т. д.

Такую же картину дает административно укрупненная волость в отношении населения: по данным обследования НКРКИ

разница между числом жителей укрупненной волости в нечерноземном районе равна 51,1%, а в черноземном — 20,7%; в Екатеринославской губ. прежняя волость по количеству населения колебалась от 486 человек до 30 тыс. человек, в то время, как укрупненная волость — район имеет от 24 тыс. до 42 тысяч жителей; прежняя волость была со средним населением в 9.127 человек, а после укрупнения в среднем на волость приходится 33.397 человек.

Эти данныя еще раз нам совершенно определенно показывают, что вследствие административного укрупнения волостей уничтожаются маломощные волости, и все волости становятся более равномерными и по своей территории и по населению; конечно, это условие является благоприятным для создания нормального волостного бюджета.

Следует оговорить, что говоря об увеличении территории и населения советской волости, как об экономическом факторе положительного значения, мы, конечно, имеем в виду только одну сторону волостного бюджета — его доходную абсолютную цифру; нечего и говорить, что это увеличившееся поступление доходов в волости может сыграть роль положительного фактора лишь при условии правильного применения и проведения в жизнь одного из основных законов, что затрата на единицу объема тела уменьшается при увеличении этого тела.

Значит, только при дальнейшей правильной постановке дела в укрупненной советской волости, это укрупнение может дать положительные результаты.

Правильно проведенное укрупнение волостей должно дать сокращение расходов, так как происходит сокращение волостного аппарата, так, например, по Гомельской губ., путем укрупнения волостей достигнуто сокращение штатов на 35% и общие расходы на содержание аппарата сократились на 30%.

Мы в настоящей главе не останавливаемся подробно на цифровом материале по укрупнению волостей в других губерниях — принцип по увеличению территории и населения волости, по созданию более мощных волостей экономически, по сравнению со старыми волостями, везде один и тот же. Возьмем для наглядности еще несколько губерний: по Рязанской губ. вместо 301 волости по проекту губисполкома создается 121 волость с наименьшим количеством жителей в 8 тыс. человек, тогда как в некоторых старых волостях население не превышало 2 тыс. человек; в Калужской губ. вместо 188 прежних волостей устанавливается 64 укрупненных волости и т. п.

Конечно, административное укрупнение волостей будет только тогда жизненно, когда новый административный центр района будет выбран по действительно экономическому тяготению, будет на небольшом радиусе от селений волости и когда укрупненная

волость в состоянии будет ответить на запросы населения, без необходимости обращаться в уездно-окружный центр.

Очень сжато и хорошо (к тому же и типично для остальных губерний) сформулированы задачи укрупнения волостей в представлении Иваново-Вознесенского губисполкома. По Иваново-Вознесенской губ. разработан план укрупнения волостей на следующих основах: укрупненная волость должна представлять из себя административно-хозяйственную единицу, аппарат ее должен своевременно исполнять задания вышестоящих органов власти и разрешать вопросы местного значения; в центр укрупненной волости должны быть стянуты различные части низового аппарата, границы существующих волостей, по возможности, не должны изменяться путем передачи отдельных селений одной волости в другую, население не должно превышать средней нормы в 10 тысяч человек в крестьянских частях губернии и 20 тысяч человек в фабричных частях губернии, волостной центр должен отстоять не далее 15 верст от дальнего селения.

Интересны материалы местных административных комиссий и экономических совещаний по вопросу об укрупнении (районировании) волостей; материалы эти изданы в печатном виде по каждой губернии; в них удивительно рельефно проходит перед глазами местное творчество в этом кардинальнейшем вопросе для жизни волости.

Возьмем, например, Владимирскую губ., — проектируемый Александровский округ; здесь делается попытка вложить в укрупненную советскую волость экономические основы ее укрупнения: так, в новой Троицкой волости основное занятие жителей — сельское хозяйство, в Переяславльской волости (районе) — сельское хозяйство и сильно развитой, промышленного типа, рыбный промысел, в Новской волости — земледелие и кустарный промысел, и т. д.

Конечно, эти экономические признаки разделения волостей, как мы уже указывали выше, носят весьма относительный характер; но все же характерно отметить этот подход к укрупнению волостей со стороны мест, которые практически не делают различия между административным укрупнением и районированием.

По тому же материалу владимирской губернской административной комиссии видно, что в вопросах укрупнения волостей принимает участие и само местное население волостей, являющееся заинтересованной стороной в этом деле: прежде чем приступить к составлению общего плана по районированию Владимирской губ. на места была разослана анкета из 42 вопросов; здесь имелись вопросы о том, данная волость против или за включение ее в укрупненный район, а если против, то почему, в какой район было бы более целесообразно ее включить, как высказалось

каждое из селений волости о проекте определения границ района, каково мнение волости и селений относительно намеченного волостного центра и т. п.

Таков местный подход к вопросам районирования или административного укрупнения волостей.

Укрупненная советская волость должна свою экономическую мощность выявить в волостном бюджете.

Мы уже довольно подробно останавливались на положении о местных финансах и, в частности, на волостном бюджете.

Волостной бюджет может быть реально осуществлен при условии систематического и пунктуального выполнения поставленных центральной властью задач финансового характера перед волостью и через организацию соответствующего технического аппарата.

Советская волость должна твердо уяснить себе, что государственный бюджет и местный бюджет не являются независимыми величинами, а тесно и довольно разносторонне между собою связаны.

Нельзя итти в вопросах волостного бюджета по линии наименьшего сопротивления и изыскивать местные волостные средства путем более пренебрежительного отношения ко взиманию государственных налогов и сборов; следует помнить, что значительная часть местных средств (надбавки к единому сельско-хозяйственному налогу, к государственному промысловому налогу, к подоходно-поимущественному налогу, к цене патентов, к судебной пошлине и т. п.) находится в зависимости от поступающих государственных налогов.

Далее, нужно раз навсегда отказаться волости от незаконных самообложений, так как незаконное выкачивание средств у населения неизбежно отразится на поступлении волостных доходов, предусмотренных волостным бюджетом.

Разделом «Б» ст. 127-ой положения о местных финансах в доходную смету волисполкомов включены доходы как налогового, так и неналогового характера.

Новой советской волости придется особенно серьезное внимание обратить на поступления неналогового характера.

Следует всеми мерами содействовать пути, по которому, как мы выше указывали, пошел Саратовский губисполком, укрепляя волостные хозяйства путем передачи волости небольших земельных участков и садов, эксплоатация которых централизованным порядком не может дать соответствующего эффекта.

Нужно также, для усиления волостных источников дохода неналогового характера, не только ускорить разделение земельных имуществ местного значения на имущества губернского и уездного значения, но и произвести в республиканском масштабе раз-

деление этих имуществ на уездные и волостные. Тогда советская волость получит значительный новый фонд для укрепления своего хозяйственного положения.

Другим источником волостных доходов неналогового характера являются доходы с волостных промышленных предприятий.

Но в этом отношении советская волость еще находится, можно сказать, в исходном положении.

В 47 обследованных НКРКИ волостях насчитывается 1732 промышленных предприятия, из которых более многочисленны мельницы и маслобойные заведения; кроме того, имеются лесозаготовительные и торфяные разработки в 7 волостях, текстильные предприятия в 5 и кирпичные заводы в 4 волостях; большая часть крупных государственных предприятий, находящихся в пределах обследованных волостей, бездействует.

Советской волости предстоит постепенно частную промышленность переводить на местную государственную; это очередная задача, крайне сложная, но в то же время совершенно необходимая для борьбы и вытеснения из деревни частного капитала.

Конечно, здесь основным началом будет кооперирование в советской волости местной мелкой промышленности.

На ряду с доходной статьей не меньшее значение имеет для укрепления экономической мощи советской волости строгое соблюдение установленных разделом «А», статьей 127, положения о местных финансах обязательных расходов.

При распределении своих доходных сумм по расходным статьям советская волость должна твердо помнить, что каждый расход может быть произведен лишь согласно утвержденной смете; только при этом условии возможно будет планомерное построение волостного хозяйства.

При введении волостного бюджета центральная власть учитывала затруднения, стоящие на его пути; поэтому, примечанием 2 к ст. 1-ой закона о введении в действие волостного бюджета губисполкомам предоставлено ходатайствовать перед ЦИК'ом Союза ССР об отсрочке введения волостных бюджетов, в случаях встретившихся особых затруднений.

Однако, места, в значительной степени уже реорганизовавшие советскую волость, — укрупнившие ее, начали энергично проводить в жизнь положение о волостном бюджете.

Неукрупненные волости не дают материальной базы для проведения волостного бюджета. Так, в Смоленской губ., на этом основании волостные бюджеты составлены только по укрупненным волостям.

Но даже и в маломощных, нереформированных волостях, губернии стараются проводить волостные бюджеты, рассчитывая этим путем кое-что получить для волостных нужд. Хотя нужно сказать, что практика в этом отношении разнообразна: в Вологодской губ.,

например, волостной бюджет утвержден 8 февраля 1924 года; в Архангельской губ. признано введение волостного бюджета нецелесообразным до будущего бюджетного года, в Витебской губернии волостной бюджет введен, Новгородский губисполком также постановил немедленно приступить к подготовительным работам по составлению волостного бюджета, но в действие предполагает его ввести лишь с 1 октября т. г.; в Иваново-Вознесенской губ., в виду мелкого дробления волостей, признано невозможным введение в полном объеме волостного бюджета впредь до районирования и укрупнения волостной территории; в Рязанской губ. волостной бюджет введен с 1 октября 1923 г.

Во всяком случае, большинство губерний подошло к реальному осуществлению поставленной III сессией ЦИК Союза задачи о создании волостного бюджета.

Задача ближайшего будущего советской волости заключается в строгой разработке волостного бюджета, внесении в него необходимых коррективов, в особености, в смысле увеличения неналоговых источников доходов.

Несомненно, что значительная роль в деле укрепления волостного советского хозяйства должна выпасть на долю волостного аппарата, который будет практически руководить финансово-налоговыми делами в волости *); деятельность же этого аппарата, в свою очередь, в значительной степени, будет зависеть от предоставленных волостным органам власти прав в бюджетной области.

При рассмотрении вопроса о компетенции волостных органов власти, в лице исполкомов, в хозяйственной жизни государства и волости, прежде всего, следует поставить вопрос о том, насколько на волисполкомы возможно возложить руководство этой работой, поскольку они могут справиться с этим делом.

В отношении волости имеется тенденция значительно сузить непосредственное руководство ею самой своими финасово-налоговыми делами; указывается на неподготовленность волостных работников к этой работе, на недостаток в распоряжении волости соответствующего технического аппарата.

Однако, эти соображения должны быть, конечно, приняты во внимание, но они покрываются теми плюсами, которые дает и может дать непосредственное участие волисполкомов в руководстве хозяйственной жизнью волости.

Никто глубже и лучше местной волостной власти не может знать потребности волостного хозяйства и способы для развития его производительности; мало того, никто не может знать так хорошо налогоплательщиков и их действительное экономическое положение, как органы волостной власти; наконец, ни один цен-

*) В принятом II сесией ВЦИК положении о волости, при волисполкомах создается специальный финансово-налоговый стол.

трализованный аппарат не в состоянии так близко подойти своими щупальцами к населению, как волисполком.

Поэтому, новую советскую волость несомненно нужно наделить достаточными правами в хозяйственной области, чтобы она, как самодовлеющая хозяйственная единица, получила бы возможность развиваться.

Нельзя забывать и того, что волостная власть является не только органом самоуправления, но и органом государственной власти и что, поэтому, на ней лежит столь же постоянная и серьезная забота об исполнении государственных налоговых заданий; всякий же уклон волостных органов в сторону одностороннего развития волостного хозяйства в ущерб обще-государственным интересам, при наличии различных источников дохода, может вредно отразиться на государственных рессурсах.

Поэтому, предоставляя волостной власти полную возможность наблюдать, контролировать всю работу в области финансовой, хозяйственной и налоговой в пределах волости, в то же время необходимо поставить работу волостных органов в этом отношении под строгий контроль уисполкомов, а также в твердые рамки соответствующих разъяснений и инструкций.

Статьями 17-ой и 18-ой Положения о местных финансах на волостные съезды советов и на волисполкомы в области местных финансов, как мы указывали, возложено составление и исполнение волостного бюджета (по утверждении его уисполкомом), а также взимание местных налогов и сборов под наблюдением уездных финансовых отделов и финансовых инспекторов.

В этой области, в дальнейшем, может быть развитие лишь в сторону изыскания волостями новых источников дохода, но при условии проведения их в законном порядке.

В отношении промышленности волисполкомы должны быть в курсе дела всех мероприятий в этой области, проводящихся на территории волости.

Не может быть речи о каком бы то ни было вмешательстве волисполкома в дела крупных промышленных предприятий, но в отношении предприятий уездного масштаба, находящихся в ведении уисполкома, у волисполкома должно быть право наблюдать за их деятельностью, без права вмешательства в административно-хозяйственные функции этих предприятий.

Волисполком должен руководить предприятиями, находящимися непосредственно в его распоряжении.

Кажется, это требование совершенно бесспорное и очевидное; но, тем не менее, и здесь должен быть предварительно разрешен основной вопрос — в какой форме волисполкомы должны руководить находящимися на территории волости предприятиями волостного значения — в качестве ли единоличного предпринимателя, или строить волостную промышленность на кооперативных началах,

создавая производственные кооперативы, поддерживая и развивая их.

Нам думается, что при существовании государственного капитализма и НЭП'а, т.-е. при национализации крупной промышленности и частной собственности на мелкие промышленные предприятия, наиболее успешной формой борьбы в деревне с частным промышленным капиталом является обобществление, кооперирование промышленного деревенского капитала; кооперация явится более могучей силой для вытеснения частного предпринимателя в деревне, чем маломощное промышленное хозяйство волисполкома.

Возможна, конечно, и организация в деревне так называемая комбинатов, т.-е. объединение в руках волисполкомов нескольких предприятий, имеющих между собою производственную связь — например, в области использования лесных продуктов и материалов и т. д.

Поэтому, к обязанностям волисполкомов, на ряду с руководством непосредственно находящимися в его распоряжении предприятиями, должно быть отнесено и всяческое содействие всем видам кооперации.

В этой же плоскости, т.-е. в виде поощрения кооперативным формам, должна протекать и деятельность волисполкомов в области регулирования волостной торговли.

В области торговли волисполком должен быть в курсе новейшей политики, направленной к сжиманию цен на сельско-хозяйственные и промышленные изделия и должен активно участвовать в борьбе высших органов Советской власти за снижение цен.

Таким образом, экономическая основа новой советской волости должна заключаться в подведении материальной базы под волостной бюджет — в укрупнении волости, в развитии ее промышленной жизни, в развитии производственно-промысловой кооперации, а также в кооперировании торгового капитала в пределах волости.

И именно только этим путем, вполне отвечающим требованиям переходного периода от капиталистического общества к социализму, возможно построить хозяйственно-мощную единицу волостного хозяйства.

Но это возможно в тесной связи с наделением волисполкомов некоторыми правами и в области частно-правовой.

Положение об имуществах местных советов предоставляет местным советам право эксплоатировать переданные в их распоряжение земли, предприятия и другое имущество, также через сдачу в аренду и путем перевода на хозрасчет; ст. 9-я этого Положения предоставляет право местным советам, в пределах специальных на этот предмет законоположений, заключать займы и через посредство соответствующих отделов исполкомов входить пайщиками в различного рода хозяйственные организации, всту-

пать в договорные обязательства, искать и отвечать по имущественным делам и т. д.

Само собою разумеется, что все эти права юридического лица полностью и безоговорочно волисполкомам предоставлены быть не могут. В этой области требуется крайне осторожный подход; по мере развития волостного хозяйства, накопления соответствующего опыта у волостных работников, губисполкомы должны поручать волисполкомам отдельные поручения в сфере частноправовой деятельности, неуклонно наблюдая за их результатом. И только после этого опыта можно будть говорить о вступлении волисполкомов в частно-правовой оборот, как юридических лиц.

Кроме того, имея в виду развитие в волости кооперативных начал и отдавая предпочтение в пределах волости этой форме борьбы с частным капиталом, следует признать, что потребность у волисполкомов в наделении их правами юридического лица несравненно меньшая, чем у вышестоящих органов власти.

Давая этот беглый очерк экономической основы новой советской волости, мы сознательно, не останавливались на земельном хозяйстве волости, так как об этом будем говорить ниже.

Сравнивая старую советскую волость, не укрупненную, существовавшую лишь на дотации от уезда и на принудительных повинностях и сборах, без источников неналоговых доходов — с новой советской волостью, укрупненной, наделенной бюджетными правами с целым рядом зафиксированных законом доходных источников, с выделением в ее распоряжение местных земельных и других имуществ, с новой советской волостью, наделенной правом руководить взиманием налогов, с правом объединять работу всех органов власти, находящихся на территории волости — мы получаем поразительную картину увеличения экономической мощности и экономического значения советской волости.

Только с установления этих моментов в законодательном порядке и только с постепенного проведения этих начал в жизнь получается возможность и у крестьянства участвовать в действительно творческой работе по поднятию производительных сил своей волости на строго социальных основах, участвовать в борьбе с НЭП'овскими элементами путем повседневного завоевания у них экономических позиций.

ГЛАВА VIII.

Новая советская волость и сельское хозяйство.

В нашу задачу не входит обследование состояния сельского хозяйства в настоящее время. Поэтому мы не будем касаться общих вопросов о величине крестьянских наделов, о качестве их, о существующих формах землепользования, и т. д., и т. д.

Нашей задачей является показать, при каких условиях существования советской волости возможно дальнейшее развитие сельского хозяйства, что делается в области сельского хозяйства волостными органами власти в советской волости нереформированной, в чем причины недочетов и каким образом нужно построить новую советскую волость, чтобы сельское хозяйство пошло по пути подъема и по пути развития коллективных форм землепользования.

Мы уже видели из предшествующих глав, что при существовавшем положении вещей волисполком зачастую не знал, что делает в пределах волости агроном или землемер; при таких условиях говорить об участии волости в вопросах, имеющих наиболее актуальное для нее значение, не приходится.

И такое отчуждение волостных органов от практического разрешения вопросов замлепользования налицо в революционный период, когда произошел революционный передел земли, когда замечается повсюду тяга на хутора и отруба, когда выявляются коллективные формы обработки земли, т.-е. тогда, когда больше всего нужна волостная самодеятельность и инициатива.

По данным обследования НКРКИ, 74% обследованных волисполкомов не участвовали в землеустройстве волости.

А там, где волисполкомы в землеустройстве участвовали, оно заключалось: в возбуждении ходатайств перед уездными земельными управлениями о производстве землеустройства и присылке землемеров, в рассмотрении планов по землеустройству, в командировании представителей волисполкомов в комиссию по землеустройству, в предоставлении землемерам и комиссии по землеустройству перевозочных средств и рабочей силы, в оказании административной помощи в деле сбора с крестьян следуемой с них за землеустройство платы, в обмере и указании границ, в контроле за работой землемеров, осуществляемом через выделяемого представителя, в агитации за переход к наиболее рациональным формам землепользования и за необходимость землеустройство, а также в разъяснении Земельного Кодекса, в постановке на областных конференциях вопроса о землеустройстве и землепользовании.

Таких вопросов касались волисполкомы при участии в землеустройстве своей волости; но это перечень вопросов, являющийся суммой всех форм участия обследованных волисполкомов в землеустройстве.

Так, например, в отношении контроля за работой землемеров обследование указывает лишь на одну Поршевскую волость, Воронежской губ.

Но и эта сумма замеченных форм участия волисполкомов в землеустройстве крайне характерна — большинство этих форм

является чисто технической помощью землемерам и лишь только в четырех случаях замечается более серьезный подход к делу: волисполкомы рассматривают планы по землеустройству, агитируют за переход к более рациональным формам землепользования, участвуют в обмере и указании границ.

Объяснить это явление можно, в значительной степени, правовой оторванностью волисполкомов от непосредственного руководства земельным делом в волости.

Исторически это явление находит себе полное оправдание.

С одной стороны, революционные переделы возникали стихийно, и поэтому руководство ими со стороны волости могло быть самым незначительным; кроме этого, в период гражданской войны в вопросах землеустройства и землепользования должна была преобладать директивная воля более центральных органов советской власти, так как волостная власть еще не имела возможности по своему составу проводить решительным темпом необходимые мероприятия, связанные с социализацией земли; наконец, не было времени и возможности думать о развитии производительных сил сельского хозяйства.

С переходом к мирному строительству, с подъемом сельского хозяйства, в условиях новой экономической политики, сельско-хозяйственный фронт приобретает первенствующее значение, и им должен руководить орган Советской власти, политически надежный и в то же время близкий к массам крестьянства.

Таким органом теперь постепенно становится волисполком, и теперь встал в полном объеме вопрос о наделении его соответствующими правами и в области земельной.

Конечно, волостная власть не может строить своей земельной политики — она должна выполнять задания высших органов власти, быть одним из звеньев в осуществлении единого сельско-хозяйственного плана.

Но в то же время укрупненная советская волость должна иметь в своем распоряжении достаточные средства для проведения этого плана в жизнь, для выполнения директив из центра.

Новая советская волость должна стать проводником улучшенных форм сельско-хозяйственного производства и прежде всего коллективных форм.

Деревня находится в процессе деклассирования, и советская волость должна иметь возможность вести земельную политику в сторону опоры на бедняцкие и середняцкие элементы деревни.

Оторванность волости от руководства вопросами землеустройства и землепользования создала пробел между селом и уездом; вопросы землеустройства, при разрешении которых неизбежно проводится классовый принцип, стали соприкасаться лишь с селом и с уездом, т.-е. с сельским сходом и с уездным

земельным управлением — что означает — со старым крестьянским укладом, где еще довлеют кулаки, и со старым аппаратом, где еще довлеют старые чиновники.

Отсюда сотни и тысячи жалоб на землеустроительные действия, недоброжелательное, как констатирует обследование НК РКИ, отношение населения к землеустроительному аппарату.

Волость, волисполком должен стать фактическим посредником, с правом руководства и контроля, над всеми вопросами землеустройства в пределах волости — только тогда исчезнет отрыв старого сельского схода и только тогда уезд и губерния станут перед более приспособленными к местным условиям землеустроительными работами.

Новой советской волости следует предоставить право руководства работой участкового агрономического и землеустроительного персонала и право контроля землеустроительными работами.

Это Положение уже проведено законодательным порядком в Уральской области.

Обычно возражают, что нельзя подчинить волисполкому участковый агрономический и землеустроительный персонал, так как границы участков и волостей различны. Но ведь новая советская волость должна строиться не на недочетах настоящего ее положения, а на перспективах развития ее работы.

Мы строим новую укрупненную советскую волость и мы должны строить ее таким образом, чтобы в ней обязательно находился и агрономический и землеустроительный участки.

Задача новой советской волости и заключается в систематическом стягивании всех частей низового аппарата. И это вполне возможно, и к этому нужно стремиться.

Под этим лозунгом проходит укрупнение советских волостей там, где советскую волость желают построить на серьезных началах, с учетом ее места в общей системе советских учреждений в переходный период.

Вот, например, что нам показывает тов. Болдырев в своей брошюрке «Новая волость»: «стягивание частей низового аппарата в укрупненные волости можно считать уже законченным и только в Липецах еще нет камеры нарсудьи и нарследователя» и дальше: «для примера возьмем одну из лучших волостей и посмотрим, что она имеет сейчас. Воскресенская волость. Крупный льняной и торговый центр. В нем имеется камера нарсудьи, народного следователя, волостная милиция (8 милиционеров), почтово-телеграфное отделение страховое агентство, прокатный пункт, школы I и II ступеней, народный дом, библиотека-читальня, ЕПО, отделение Мосторга, сельско-хозяйственное товарищество и несколько частных торговых лавок. В пределах волости, кроме перечисленного, имеется еще 6 сельско-хозяйственных товариществ, 6 лавок ЕПО, 20 мельниц, 2 кузницы

и много частных круподерок и волночесов, имеются также волостной агроном, землемер и ветеринарный врач».

Итак, мы видим, что в Сычевском уезде Смоленской губ., при укрупнении волостей ставится определенная задача иметь в каждой волости агропункт.

Возможно ли это провести, хотя бы с «приблизительным приближением» в пределах хотя бы одной только Смоленской губернии.

Возьмем цифры: по данным того же тов. Болдырева, в Смоленской губ. вместо 234 волостей проектируется создать 91 волость, а по-губернские цифры дают на губернию 70 народных судей, 80 агропунктов. Эти цифры говорят о возможности и сбыточности наших принципиальных предпосылок. Конечно, трудностей впереди много; до настоящего времени еще не хватает соответствующего персонала и на существующие 80 агропунктов. Но при построении новой советской волости, в новом Положении о ней должен быть учтен процесс ее развития, Положение о волости должно быть Положением не в статике, а в динамике. Только таким путем мы можем получить такую форму новой советской волости, которая не задержит хода ее развития.

Но даже если первое время в некоторых местах один агрономический и землеустроительный участок будут обслуживать 2 волости, то это не устраняет необходимости руководства волисполкомов работой и агронома, и землеустроителя в пределах своей волости.

Не менее существенно право волисполкомов осуществлять надзор за проведением в жизнь решений земельных комиссий.

Вся наиболее бытовая сторона крестьянской жизни проходит в земельных комиссиях — здесь по земельному кодексу должны разрешаться все спорные вопросы о переделах, выделах и других вопросах, вытекающих из землепользования. И, однако, по Положению о земельных комиссиях никакие иные органы власти не могут принимать к своему рассмотрению земельных споров и не могут вмешиваться в работу земельных комиссий.

Волостные земельные комиссии организованы при волостных исполнительных комитетах; но волостным исполнительным комитетам категорически воспрещается принимать к своему рассмотрению земельные споры и вмешиваться в дела земельных комиссий.

Здесь в зачаточном состоянии выявляется низовая форма административной юстиции по земельным вопросам; производство в волостных земельных комиссиях обставлено процессуальными формами, гарантирующими интересы сторон, и, поэтому, административный орган, каким является волисполком, не может ни в эти действия вмешиваться, ни гарантировать в своем производстве такого рода дел необходимую для судейского органа беспристрастность.

Признаться, и это положение не совсем-то отвечает классовому учению о власти, согласно которому и суд, и административная власть, и закон осуществляют одно и то же дело, служат одной и той же цели — победе пролетариата над капиталом.

Но, допустим, что в рамках действительности необходимо некоторое обособление законодательных, судебных и исполнительных функций.

Но и при этой предпосылке нельзя согласиться, чтобы волостные земельные комиссии находились вне какого бы то ни было надзора со стороны волисполкома. Волисполком есть высший орган власти в пределах волости и, поэтому, он не может не наблюдать за работой наиболее важного аппарата советской власти в волости, наиболее ее чувствительного нерва — земельной комиссии.

Пусть он не в праве вмешаться в производство земельной комиссии, не в праве передать на ее рассмотрение то или иное дело, но он имеет право требовать отчета от земельной комиссии, имеет право представлять вышестоящим органам власти о неправильных действиях земельных комиссий.

А деятельность земельных комиссий развивается, и в среднем на обследованный НК РКИ волисполком приходится 88,7 разобранных волостными земельными комиссиями дел.

Не подлежит никакому сомнению, что зафиксированное право волисполкома по осуществлению надзора за проведением в жизнь решений земельных комиссий также дает возможность волисполкомам поближе подойти к самой гуще крестьянских земельных дел.

В области землеустроительных работ волисполкомы могут, — как уже введено в Уральской области — осуществлять по своим предположениям простейшие мелиоративные работы.

Помимо осуществления надзора за деятельностью земельных комиссий, без права вмешательства в их работу и надзора за проведением в жизнь ее решений, волисполкомы должны организовывать и проводить в жизнь мероприятия по развитию производительных сил сельского хозяйства и, в частности, вырабатывать и принимать меры к улучшению и усилению коллективных хозяйств.

Это требование в отношении волисполкома, без права его руководить агрономическим участком, конечно, неосуществимо; только при помощи специалистов в этой области волисполкомы смогут и оказать содействие, и организовать машинную обработку полей, и содействовать введению многополья, раннего взмета пара, уничтожению межей и введению т. п. улучшенных способов ведения сельского хозяйства.

Большое значение, как и в области промышленности, так и в области земельного хозяйства, имеет право волисполкома на

пользование различного рода земельными угодьями, в целях получения неналоговых источников дохода.

Вместе с тем, волисполком должен наблюдать за использованием государственных земельных имуществ в соответствии с их назначением; этим правом вокруг волисполкома объединяется деятельность до сих пор неподчиненных ему в пределах волости агентов уездной власти.

Наряду с разрешением целого ряда вопросов в области сельского хозяйства общего характера, волисполкомы должны руководить целым рядом мероприятий чисто практического, прикладного характера: ведать организацией волостных семенных фондов, их распределением, хлебо-запасными магазинами, руководить проведением сельско-хозяйственных кампаний, организовывать борьбу с вредителями сельско-хозяйственных культур, принимать меры к улучшению животноводства и т. д.

Помимо указанных есть еще одна область, крайне существенная, касающаяся одновременно и земельного вопроса, и финансового, в которой волисполкомам в новой советской волости должны быть предоставлены (уже предоставлены) соответствующие права; это область единого сельско-хозяйственного налога.

Прежде всего, ст. 36-ая Положения о местных финансах: ежегодно устанавливаемый процент от единого сельско-хозяйственного налога поступает на местные средства, в том числе, в размере $^1/_{10}$ этих отчислений в пользу волостного бюджета (ст. 127-ая Положения о местных финансах).

Здесь волисполком должен и руководить взиманием единого сельско-хозяйственного налога, и наблюдать за выполнением льгот по нему и бороться с сокрытием объектов обложения этим налогом.

Следует еще остановиться на праве волисполкомов в области лесного хозяйства; здесь на волисполкомы, еще дореформенные, возлагалась задача принимать меры по борьбе с хищениями леса и лесных материалов; однако, соответствующих прав для этого не давалось.

Новой советской волости должно быть обеспечено и пользование местными, волостного значения, лесными угодьями в целях получения неналоговых источников дохода, и им же должна быть подчинена лесная стража в пределах волости.

Компетенция волисполкома в области сельского хозяйства должна быть расширена не только в целях предоставления им возможности войти в самую гущу крестьянских земельных дел, разрешать их и руководить земельными делами, но и в интересах самого населения.

Принцип укрупнения волостей заключает в себе вместе с увеличением экономической мощи волости, ее административного

укрепления, также и момент приближения волостной власти к массам населения. Это значит, как мы указывали выше — вовлечение крестьянских масс в дело волостного строительства, а также возможность для населения получить удовлетворение у власти более близкой — волостной, чем у более далекой — уездной.

Когда население привыкнет по наиболее частым делам — земельным — итти в волость, вместо того, чтобы тащиться в уезд — тогда и авторитет волисполкомов неизмеримо возрастет.

Таким образом, и приближение волостной власти к населению требует наделения волисполкомов тем объемом прав в области земельных дел, о которых мы говорили выше. Ведь, чего-нибудь да стоит хождение крестьян по земельным делам в уезд, — по обследованию НК РКИ по земельным делам даже обращение волисполкомов в уезд составляет 17,7% всех обращений волисполкомов в уезд и притом по делам, которые, в значительной мере, могли бы быть разрешены и волостной властью при наличии достаточных прав — о землеустройстве, земле, покосе, отпуске и подвозке леса и топлива, семсуде и т. п.

Суммируя все изложенное нами в этой главе, мы можем констатировать, что новая советская волость в области сельского хозяйства должна быть фактическим руководителем в области волостного землепользования и землеустройства, эксплоатировать волостного значения земельные и лесные угодья и быть способной вести советскую линию в области обобществления сельского хозяйства.

Но и здесь не следует забывать, что волость является единицей крестьянской и, поэтому, и здесь классовая линия должна выравниваться надзором за деятельностью волисполкома и волостного съезда со стороны более пролетарских по своему составу вышестоящих органов советской власти — уездных и губернских исполнительных комитетов.

Крайне существенно отметить, что места в представленных ими проектах по организации новой советской волости единодушно указывают на необходимость подчинения волости волостного агрономического персонала, на необходимость руководства новой советской волостью земельным делом на своей территории.

Возьмем для иллюстрации ряд разработанных и представленных в Президиум ВЦИК положений о волости губерниями самых различных местностей.

Сибирский Революционный Комитет в своем проекте к предметам ведения районного исполнительного комитета (волисполкома) относит «контроль и направление деятельности» агрономического дела и дальше, в развитие этого положения, относит к компетенции райисполкома наблюдение за производящимися в районе землеустроительными и агрокультурными работами.

Ту же картину мы наблюдаем и в проекте, находящейся в значительно иных условиях по сравнению с Сибирью, Псковской губ., в ст. 12 Псковского проекта на волисполком возлагается руководство работой участкового агронома и производящимися в волости землеустроительными работами в соответствии с земельным кодексом.

Еще дальше идет проект Владимирской губ.: по этому проекту волисполком должен объединять деятельность всех органов Советской власти; при волисполкоме образуется земельное отделение с тремя секциями — агрономической, землеустроительной и ветеринарной; к компетенции этих секций относится и производство землеустроительных работ и производство агрономических мелиоративных работ.

В том же духе составлен и проект Калужской губ.

Конечно, в последних двух проектах места идут слишком далеко — отделы волисполкомов и секции в области земельных дел с непосредственным производством всякого рода агрономических и землеустроительных работ не могут быть полностью отнесены к компетенции волости; но эти проекты достаточно характерны тем, что они рисуют взгляд местных работников на возможность новой советской волости руководить земельными делами.

Очевидно, отрыв волостных органов от земельного дела слишком болезненно ощущается на местах и поэтому установление тесной связи между волисполкомами и волостными земельными делами является общим требованием местных проектов.

В данном очерке о новой советской волости мы имеем в виду, прежде всего, волость РСФСР и пользуемся материалами, по преимуществу, касающимися РСФСР.

Но основные принципы строения новой советской волости, очерченные нами, в полной мере относятся и к Украине и к Белоруссии.

Перед нами проект положения о районных (волостных) съездах советов и их исполкомах по Белоруссии, вносимый на II сессию Белорусского ЦИК'а 6-го созыва [1]).

В ст. 16-ой этого проекта мы о райисполкоме читаем: «руководит работой участкового агрономического персонала и производящимися в районе землеустроительными работами согласно земельного кодекса». А еще дальше в той же статье: «регулирует земельные отношения через районные земельные комиссии».

Мы видим, что Белорусский Совет Народных Комиссаров пошел дальше наших положений — он предоставляет волисполкомам право вмешательства в деятельность волостных земельных комиссий, путем регулирования через них земельных отношений.

Эти выдержки из местного творчества в отношении новой советской волости к сельскому хозяйству достаточно убедительно

---

[1]) Уже утвержденное Белорусским ЦИК'ом в настоящее время.

показывают, что выставленные нами тезисы в этой области являются не только теоретически правильными, но и практически нужными и необходимыми.

Для развития сельского хозяйства и для развития советской волости укрупненной совершенно необходимо закрепление за нею целого ряда прав, которые давали бы возможность ей принимать участие в руководстве мероприятиями общего характера в области волостных земельных дел, а также в проведении ежедневной практической работы в этой области.

Поэтому, понятно что и внесенный на II сессию ВЦИК в сентябре текущего года проект о волисполкомах особенно детально останавливается на работе волости в области сельского хозяйства.

ГЛАВА IX.

Новая советская волость как административный центр.

Когда говорят о наделении новой советской волости административными правами, то часто под этим подразумевают лишь предоставление волисполкомам права налагать административные взыскания за нарушение обязательных постановлений.

Первоначально этот мотив являлся почти основным даже в заявлениях мест по вопросу об административных правах волисполкомов.

Конечно, таким образом, суживать очень большой, серьезный и многогранный вопрос — о новой советской волости как об административном центре, о предоставлении ей целого ряда административных прав, нельзя.

Что значит наделить волость административными правами? — Это значит, провести в жизнь следующий из основных принципов строения новой советской волости, на который мы уже неоднократно указывали — укрепление волости, укрепить ее.

Укрепить же волость — это значит на основе экономической базы построить такой административный аппарат из волости, который мог бы в условиях переходного периода, в условиях НЭП'а, быть проводником диктатуры пролетариата среди крестьянства.

Поэтому, основным вопросом при разрешении проблемы об административном укреплении новой советской волости является вопрос с внедрении в советскую волость классовой точки зрения, об укреплении в ее пределах навыков классовой борьбы и классовой политики.

Этого же, прежде всего, можно достигнуть путем установления систематического влияния на крестьянское население волости со стороны пролетарских элементов.

Следовательно, в первую очередь, следует подумать о том, каков должен быть состав новых волостных органов в лице волостных съездов советов, а отчасти и их волисполкомов.

Мы уже упоминали о необычайном своеобразии осуществления диктатуры пролетариата в волости — она осуществляется большинством населения, всеми трудящимися, которые избирают на волостных съездах советов исполнительные органы волостной власти.

Конституция РСФСР предусматривает при производстве выборов на губернские и уездные съезды советов квалифицированное влияние пролетарских элементов: в сельских местностях делегаты избираются от количества населения, а в городах от числа избирателей, при чем число делегатов, избираемых в сельских местностях и городах, находится в соотношении 1 : 5. Этот коэффициент был до последнего времени выдержан и в последующих узаконениях.

Но в положении об уездных съездах советов и уездных исполнительных комитетах этот коэффициент был изменен в отношении 1 : 10; этим самым влияние пролетарского элемента на уездных съездах советов было увеличено.

Очевидно, текущая действительность указала на необходимость этого шага.

Теперь мы стоим перед внесением этой новеллы — увеличения пролетарского элемента и при выборах на волостные съезды советов.

Конституция РСФСР указывает, что выборы на волостные съезды советов должны происходить по одному делегату на 100-жителей; действующее положение говорит об избрании одного делегата на волостной съезд от 10 членов сельских советов—принимая же во внимание что один член сельского совета избирается от 200 жителей, мы получим, по положению, делегируемого одного депутата на волостной съезд от 2.000 жителей.

Мы видим, что и конституция и действующее положение одинаково не делают разницы между нормой представительства на волостные съезды советов и от сельского и от поселкового и фабрично-заводского населения; разница между этими актами заключается лишь в изменении самой нормы представительства в отношении всей массы населения, городского и сельского безотносительно.

С укрупнением волости возникает вопрос, о желательности произвести и здесь ту же систему распределения мандатов, какая указана в конституции для уездных и городских съездов советов, т.-е. усилить представительство от поселков городского типа, от городов, от фабрик и заводов на волостные съезды советов.

Несомненно, увеличивающееся значение волости требует и более сознательного, более выдержанного подхода при разрешении волостных дел, а это, в свою очередь, требует большого усиления пролетарских элементов.

Перед этим вопросом встали вплотную места, когда стали производить реорганизацию волости.

Почти все проекты о волостной реформе говорят нам об этом.

Возьмем для примера проект положения о райисполкомах, представленный Сибревкомом — ст. 1-ая этого проекта составляет районный съезд советов по расчету от советов селений по одному депутату на 700 жителей, а от советов городов, поселков, фабрик и заводов (находящихся вне городских поселений) по одному депутату на 100 избирателей; здесь депутаты от городов, фабрик и заводов имеют квалифицированное представительство в отношении 7 : 1.

Возьмем проект Северо-Двинского губисполкома о волостных съездах советов — там те же самые цифры, что и Сибревкома — один депутат от советов селений на 700 жителей, от советов фабрик и заводов — один депутат на 100 избирателей; здесь только умалчивается о представительстве от городов и городских поселений. В проекте Калужской губернии также районный (волостной) съезд советов составляется по расчету от сельских советов один депутат на 1.000 жителей, а от советов городов и фабрично-заводских поселков, фабрик и заводов по одному делегату на 200 жителей; здесь соотношение 5 : 1.

Возьмем, наконец, проект Белорусского Совнаркома о районных съездах советов — и здесь районные съезды советов составляются по расчету от сельских и местечковых советов по одному депутату на 500 жителей, а от советов фабрично-заводских поселков, фабрик и заводов и красноармейских частей по одному депутату на 100 избирателей.

Мы видим всюду одинаковую картину, лишь в несколько различных вариациях: всюду места считают необходимым увеличить норму представительства от пролетарских элементов в волостных съездах советов; но в одном случае норма увеличивается и от городов и от городских поселков, в других же случаях от более пролетарско-населенных районов,—от фабрично-заводских поселков и от фабрик и заводов.

Это говорит за то, что места считают необходимым при настоящих условиях жизни волости, в условиях новой экономической политики, когда фронт борьбы с буржуазным влиянием принял более скрытую, но не менее опасную форму — усилить пролетарское влияние в низовом советском аппарате.

Таким образом, говоря о новой советской волости как об административном органе, мы должны учесть эту местную потребность, связать ее с общественно-экономическими условиями переходного времени, а связавши сказать, что это требование с мест является вполне отвечающим данному времени.

Любопытно отметить еще одну деталь в местных проектах о советской волости, которая также оттеняет стремление мест провести дальше и глубже влияние пролетариата в волости — это также почти единодушное стремление мест сделать обязательным

участие представителей местных профессиональных организаций в заседаниях волостного исполнительного комитета.

Это положение нашло свое место и в постановлении об Уральской области, в котором присутствие представителей профессиональных организаций на заседании райисполкомов обязательно, в то время как представители других учреждений лишь могут факультативно приглашаться на заседания волисполкомов.

Следующим моментом, определяющим укрепление административного значения волисполкомов, является постановка его работы, обеспечивающая проведение в жизнь конкретных мероприятий под углом зрения общегосударственных интересов и нужд.

Только тогда, когда волисполкомы, когда советская волость смогут, наряду со своими текущими делами, принимать активное участие в обсуждении вопросов государственного значения, только тогда низовая советская ячейка сможет схватить связь между общими принципами советской политики и каждым данным мероприятием, только тогда сможет вести работу в полном соответствии с общеклассовым подходом к ней в советском государстве.

Поэтому, крайне существенным во всех новых проектах о советской волости является указание на участие волисполкомов в обсуждении вопросов государственного значения, губернского и уездного.

Обеспечив, таким образом, в новой советской волости пролетарское влияние, дав ей возможность развивать свои горизонты, можно строить ее в административном отношении на тех принципах, на которых ее, как мы видели выше, построила конституция РСФСР, заполнять соответствующим содержанием вылитые конституцией волостные формы.

Конституция (п. «г», ст. 61-ой) относит к ведению волостных органов советской власти объединение всей советской деятельности в пределах ее территории; но мы в то же время видели, что последующее законодательство не дает никаких правовых возможностей ей в этом отношении.

С укрупнением же волости становится совершенно неизбежным ее укрепление, наделение ее соответствующими правами в отношении всех учреждений, находящихся в пределах ее территории.

В этом отношении места единодушны. Возьмем тот же проект Сибирского Революционного Комитета; ст. 10-ая его к ведению волостных исполкомов (районных) относит (п. «д»): «Контроль и направление деятельности милиции района, а также деятельности школьного, агрономического, ветеринарного и врачебного дела в пределах района и согласование деятельности представителей отделов уездного и губернского исполнительных комитетов, а также кооперативных, государственных, торгово-промышленных

предприятий и частно-правовых учреждений, работающих в пределах района, согласно существующих узаконений».

Буквально почти в тех же выражениях о необходимости подчинения волисполкомам всех находящихся на территории волости учреждений говорят и другие проекты, как РСФСР, так и проект Белорусского Совнаркома, внесенный на II сессию Белорусского ЦИК'а.

Этот момент втягивания учреждений, так называемых участковых, вокруг нового волостного центра является вполне жизненным и необходимым; не может волость жить, перебиваться, без права руководить административными органами в своем районе.

Мало того, такое подчинение является естественным протестом мест против «хозяйничанья» на местах всякого рода уполномоченных и представителей уездных отделов, а иногда и более далеких органов Советской власти.

Деятельность всякого рода инструкторов и агентов на территории волости создавала у населения представление о волисполкоме, как о совершенно не авторитетном, не активном и бессильном органе власти; кругом практическую работу вели участковая милиция, не подчиненная волисполкому, прод- и фин-агенты, действующие безапелляционно директивным путем, агрономы и землемеры, ведущие свою работу без ведома волисполкома, и т. д., и т. д. В глазах населения волисполком, при таких условиях, являлся совершенно излишним придатком.

Деятельность всех этих органов Советской власти на территории волости, вне всякой согласованности между собой, исключительно по предписаниям отдельных ведомств, конечно вредила работе и вызывала недовольство у населения и кроме того существенно задевала и интересы самой волости; не было регулятора и нивеллировщика всей этой работы на волостной территории.

Места все это пережили. Первое время волисполком приглашался, главным образом, для проведения ударных кампаний, и эти ударные кампании показали, что волостная власть, как наиболее близкая к населению, лучше всего и понятнее всего для крестьянства может добиться нужных для Советской власти результатов.

В дальнейшем, при усложнении волостной работы, в связи с укрупнением волости для мест стала совершенно очевидна необходимость иметь в лице волисполкома орган, согласовывающий и объединяющий деятельность всех местных органов власти на ее территории.

Такое требование, конечно, идет в полном соответствии с требованием данного периода общественных отношений, когда советская волость должна явиться твердой опорой Советской власти.

Теперь мы перейдем к более конкретному выяснению того, какие же административные права, в более узком понимании этого слова, должны быть предоставлены новым волисполкомам.

Существовать без подчиненного ему исполнительного органа волисполком не может, а таким органом в области административного действия и воздействия является милиция.

Деятельность волисполкома и по охране революционного порядка и по борьбе с преступностью и по выполнению заданий и распоряжений вышестоящих органов власти и по наблюдению за их выполнением не может быть нормально поставлена, если милиция ему не подотчетна.

Но, допуская, с принципиальной точки зрения, необходимость подчинения милиции волисполкому, не следует забывать, что милиция одновременно является единой для всей Республики частью почти военного характера, требующая в своем руководстве, в особенности строевом, совершенно определенной и даже чрезвычайной централизации.

Поэтому, у милиции должно быть подчинение двойное — и по линии волисполкомов и по линии своих высших начальников по команде.

Нам неизвестно ни одного проекта о волости, не имеющего выставленного требования подчинения милиции волисполкомам.

Наряду со стягиванием учреждений под руководство волисполкомов, с подчинением им исполнительного органа — милиции, не менее важное значение имеет для фактического осуществления волисполкомами своей административной власти их право распоряжаться должностными лицами, работающими на территории волости: только тогда, когда должностные лица будут видеть и чувствовать свою зависимость от них, последние станут достаточно авторитетными органами для советских работников волости.

В местных проектах это право волисполкомов неизменно выдвигается.

Вот что об этом говорит, например, проект Владимирской губернии; он относит к компетенции волисполкомов «утверждение, назначение, увольнение от должности ответственных работников исполнительного комитета, его отделов и подведомственных ему учреждений, в том числе членов сельских советов».

Еще более глубоко этот вопрос поставлен в проекте Сибревкома — здесь райисполком имеет право назначения должностных лиц района и представление мотивированных отводов работников, назначаемых в район отделами уездного исполнительного комитета; в аналогичной форме это положение выставлено и в проекте Белоруссии.

Следовательно, места считают необходимым наделить волисполком не только административным правом назначать и увольнять служащих подведомственных ему учреждений, но и представлять отвод назначаемым из уезда.

Параллельно с правом назначения, места наделяют новые волисполкомы и правом наложения дисциплинарных взысканий на служащих в пределах волости.

Наконец, местные проекты новой советской волости подробно останавливаются и на предоставлении волисполкомам права налагать административные взыскания за нарушения обязательных постановлений.

Но в этом отношении места несколько отличаются друг от друга. Огромное большинство из них ограничивается предоставлением волисполкомам права налагать административные взыскания за нарушение обязательных постановлений в пределах семи суток принудительных работ или штрафа в несколько десятков рублей золотом; некоторые же губернии, как например Калужская и Сибревком, предоставляют волисполкомам и право издания обязательных постановлений.

Мы думаем, что издание обязательных постановлений должно предполагать не только значительное развитие волостной жизни, но и значительную налаженность волостного аппарата. Сейчас же в волости такого аппарата нет, и, поэтому, было бы преждевременно давать им право издавать обязательные постановления, хотя бы и по чисто волостным вопросам [1]).

Обязательное постановление есть акт административной власти, имеющий общий характер, издаваемый в развитие и пополнение действующего законодательства.

Нечего и говорить, что даже и новая советская волость, еще формирующаяся, не может заниматься пополнением законодательных пробелов.

Наконец, обязательные постановления, как и все распоряжения общего характера, неизбежно заключают в себе ряд положений, в которых должны найти себе место принципиальные, классовые предпосылки, чего волость сделать еще не сумеет.

Поэтому, следует ограничиться предоставлением новой советской волости лишь права наложения административных взысканий за нарушение обязательных постановлений, но не права их издавать, имея однако в виду, чтобы налагаемые волостной властью административные взыскания не послужили бы средством для уклонения от более серьезных взысканий, наложение которых останется в компетенции уездных и губернских органов.

Предоставление волости права наложения административных взысканий в значительной степени избавит волостные органы власти от излишних хождений в уезд: по обследованию НК РКИ из вопросов административного характера, по которым волисполкомы обращались в уезд, чаще всего встречались представления о взысканиях за нарушение обязательных постановлений; оставление за уездной

[1]) Конечно, в виде опыта и это право может-быть предоставлено волисполкомам.

властью наложения административных взысканий лишь за наиболее серьезные нарушения обязательных постановлений будет наиболее правильным разрешением вопроса.

Имеется еще один серьезный мотив в пользу наделения волисполкомов правом налагать административные взыскания — это большая быстрота разрешения административных дел; по этой быстроте население приучается видеть в волостной власти — власть быструю и решительную.

Есть еще одна область, достаточно существенная, — руководство избирательной кампанией, отношение к которой также должно быть определено в положении о волисполкомах.

Согласно существующей инструкции о перевыборах съездов советов существует волостная избирательная комиссия в составе трех лиц — председателя, назначаемого уездной избирательной комиссией, одного члена по назначению волисполкома и одного по назначению районного или уездного профессионального объединения; также и руководство выборами в городские советы заштатных городов и фабрично-заводских поселков возлагается на волостные избирательные комиссии, если в данном городе или поселке имеется волисполком.

Конечно, волостные избирательные комиссии должны действовать в полном контакте с волисполкомом.

На волисполкоме должна лежать обязанность по подготовке всех необходимых материалов для волостных избирательных комиссий и, прежде всего, для составления списков лиц, лишенных избирательных прав.

При отсутствии подчинения волисполкомам волостной милиции роль их в составлении списков лиц, лишенных избирательных прав, могла быть крайне незначительной; при подчинении же милиции новой советской волости, естественно, на волость ложится ответственность за правильное составление милицией этих списков.

Мало того, волисполком обязан предоставлять волостной избирательной комиссии и другие документальные данные, которые могут послужить основанием для внесения или исключения из списков лиц, лишенных избирательного права.

Такова сумма административных функций общего характера, которая должна быть у новой советской волости для того, чтобы она могла быть тем, чем ее ставит конституция РСФСР.

Перейдем теперь к конкретным мероприятиям, которые должна осуществлять укрепленная волость, как административная единица; иными словами, посмотрим, какова же должна быть компетенция новой советской волости по текущим вопросам административного характера.

Теоретически этот вопрос разрешать невозможно — единственно правильным подходом к нему будет учет местной практики и местных требований в этом отношении; кроме того, здесь нужно

иметь в виду разграничение административных функций между волостной властью, уездной и сельской.

О взаимоотношениях между уисполкомом, сельсоветом и волисполкомом мы будем говорить ниже, сейчас же нас интересует вопрос о том, какими административными функциями наделить волостную власть, чтобы она не вела параллельной работы ни с уездными, ни с сельскими органами власти.

В некоторых своихт частях компетенция волостных органов власти и уездных будет совпадать, — разница будет заключаться лишь в территориальном объеме действия распоряжений этих органов власти и в праве выше стоящего органа власти, уездного, отмены распоряжений волисполкома.

Например, и волость и уезд одинаково обязаны принимать меры предупредительного характера в отношении контр-революционных и уголовных преступлений, производить административное расследование и дознание, выдавать разрешения на устройство публичых зрелищ, организовывать меры борьбы со всякого рода притонами, вести учет населения и т. д., и т. д.

Различие заключается в том, что все эти меры волисполком обязан вести лишь на территории волости, а уисполком на территории уезда и имеет право отменить соответствующее распоряжение волисполкома.

Но есть целый ряд мероприятий конкретного характера, которые, будучи идентичны по названию и у уездной власти и у волостной, в то же время будут различны по своему содержанию: так, например, по проведению в жизнь и наблюдению за выполнением декрета отделения церкви от государства и школы от церкви, по организации общественной борьбы со стихийными бедствиями, по засвидетельствованию сделок, договоров и документов — у волисполкома и у уисполкома, конечно, различный объем и прав и соответствующих средств.

Не может, например, волостная власть решать вопрос в окончательном виде о закрытии молитвенных домов, или свидетельствовать договоры свыше определенной суммы.

Во всяком случае должны быть оговорены подробно все предметы ведения административного характера новой советской волости.

Нужно сказать, что положение 1922 г. о волости совершенно не перечисляет, за исключением пяти самых общих пунктов, предметов ведения волисполкома, тогда как положения о губернских и уездных исполкомах значительно детализируют компетенцию последних.

Если эта детализация нужна в губернском и уездном масштабе, то тем более она является необходимой в волостном масштабе, так как волостной работник гораздо более нуждается в подробном и ясном изложении прав и обязанностей волостных органов власти.

Но составить список и зафиксировать в положении предмет ведения волисполкомов можно только, как мы сказали, на осно вании местной практики; местная же практика в лице местны проектов относит к компетенции волисполкомов новой советско волости — и рассмотрение и утверждение отчетов о деятельност подведомственных волостному съезду советов органов власти непосредственное сношение с уездными учреждениями, и руковод ство и направление деятельности милиции в волости и организа цию мер борьбы со всякого рода преступлениями, и выдачу удосто верений личности, и руководство в пределах волости актов гра жданского состояния, и утверждение опекунов и над имущество и т. д., и т. д.

Мы видим, что проекты мест наделяют новую советску волость приблизительно теми же самыми обязанностями, которым она наделена и по положению 1922 г.

Но для осуществления этих обязанностей новой волости даютс и перечисленные нами средства административной власти; здесь уж исчезает пропасть несоответствия между правами и обязанностям органов советской волости; и то обстоятельство, что по новы проектам о волости обязанности волисполкома остаются почти т же, что и раньше, а права его колоссально расширяются, свиде тельствует еще более рельефно о бывшем до последнего времен несоответствии между правами и обязанностями старой советско волости.

Мы бы не охватили полностью новой советской волости, ка административной единицы, если бы не остановились в заключени на вопросе об административном соподчинении и взаимоотношени волисполкома с вышестоящими органами власти уездного мас штаба — уисполкомом.

Волисполком является высшим органом власти на территори волости; он объединяет деятельность всех учреждений на террито рии волости.

Уже по одному этому он, конечно, может быть подчине только вышестоящему исполнительному комитету, т.-е. уездном такому же органу советского самоуправления.

Характер этого подчинения также совершенно очевидный — по советской конституции все вышестоящие исполнительные коми теты имеют право отмены всех постановлений и распоряжени нижестоящих исполнительных комитетов; всякая директива выше стоящего исполнительного комитета обязательна для нижестоящего Здесь совершенно все ясно.

Значительно сложнее обстоит вопрос о взаимоотношени волостного исполнительного комитета с отделами уисполкома.

До самого последнего времени отделы уисполкома проводил (а отчасти и проводят) свои мероприятия, совершенно не считаяс с волисполкомом; поэтому, волисполком мог только жаловатьс

в уисполком, не имея права на вмешательство в распоряжения уездных отделов.

Новая укрепленная советская волость, конечно, должна быть поставлена в иное положение; она, по аналогии с уисполкомом, должна иметь право приостановки распоряжения уездного отдела, в случае его незаконности или несоответствия распоряжениям уисполкома или губернских органов Советской власти.

Только при таких взаимоотношениях между волисполкомом и отделами уисполкома можно говорить о волости, как действительно, о правомочной административной единице.

Остановимся еще на одном моменте, характеризующем новую советскую волость, как административную единицу — на волости, как блюстителе существующих законов и распоряжений вышестоящих органов власти.

Волость обязана проводить в жизнь законы и законные распоряжения; возможно же это лишь при условии, если волость имеет соответствующий аппарат—свои щупальцы на территории волости.

Подчинение ей милиции, а также руководство ею сельскими советами, дают новой советской волости полную возможность быть проводником на месте советской законности.

Наконец, на советской волости лежит серьезнейшая обязанность быть связывающим звеном между массой крестьянского населения и действиями и распоряжениями центральных органов Советской власти; волостные органы обязаны информировать и изыскивать способы информации населения о текущих законодательных и исполнительных действиях центральных органов Советской власти.

Нечего и говорить, какое огромное значение имеет для установления понимания мероприятий Советской власти крестьянством правильная и своевременная информация о них волостными органами власти.

Нам остается еще остановиться на роли новой советской волости, как административного центра, в отношении военных дел.

Конечно, в военной области волисполкомы должны явиться точным исполнителем директив и указаний военных органов власти; здесь, меньше чем где бы то ни было имеется возможность какого-либо самостоятельного творчества волостной власти.

Здесь волисполкомы должны действовать в рамках определенных инструкций и циркуляров.

Места отводят к обязанностям новой советской волости по военным делам — проведение призывов, как очередных, так и по военной мобилизации, по указаниям военного ведомства, учет военно-обязанных, учет конского состава со всеми поверочными операциями, проведение мероприятий по всеобщему военному обучению трудящихся, расквартирование проходящих воинских частей и отвод помещений для воинских учреждений, принятие мер в отношении дезертиров и т. д.

Этим мы и закончим описание новой советской волости как административного центра, в области ее прав и обязанностей, соприкасающихся непосредственно с администрированием, как таковым.

В очерченных нами условиях новая советская волость является действительно укрепленной, имеющей достаточно административных прав, для проведения в жизнь общей политики Советской власти и для опоры в крестьянстве при борьбе в условиях НЭП'а с влиянием кулацких элементов.

ГЛАВА X.

Новая советская волость в других отраслях управления.

Перед новой советской волостью, помимо хозяйственных и чисто административных задач, стоит еще много других проблем — в области суда, труда, социального обеспечения, просвещения, здравоохранения, благоустройства.

Мы не будем очень подробно на всем этом останавливаться. Нам важнее охарактеризовать самый подход к определению компетенции новой советской волости в каждой из перечисленных отраслей управления, чем перечислить подробно все ее функции по всем этим вопросам.

Интересно установить взаимоотношения между народным судом и новой советской волостью. Не подлежит сомнению, что и народный суд должен входить в систему учреждений, стягиваемых вокруг волостного центра. Но народный суд, в то же время, не может находиться в положении аналогичном с другими учреждениями по отношению к волисполкому.

Прежде всего народный судья избирается не в волости, а в губернии; в вопросах о назначении народного судьи новой советской волости можно было бы предоставить лишь право намечания кандидата народного судьи в данную волость. Предоставить же самой волости избирать своего народного судью, при еще сохранившемся некотором влиянии кулацких элементов деревни, нецелесообразно из-за возможного давления на народный суд

В этом отношении и местные проекты о новой волости не считают, повидимому, своевременным и практически целесообразным поставить народного судью в прямую зависимость от волисполкома — ни в одном проекте мест не указывается на осуществление руководства народным судом со стороны волисполкома. Тамбовский губисполком, например, считает необходимым: «предоставление волисполкомам права издавать обязательные постановления и налагать за нарушение их административные взыскания, непосредственное исполнение волостного бюджета, сбор всех государственных и местных налогов, руководство деятельностью всех

ведомственных учреждений, расположенных на территории волости, за исключением нарсуда, в отношении которого он осуществляет лишь наблюдение».

Таким образом, за нарсудом волисполком может лишь осуществлять наблюдение; но это наблюдение должно составлять неотъемлемое право волостной власти, так как деятельность народного суда в пределах волости имеет первостепенное значение.

Суд является применением к отдельным случаям советских законов; здесь на опыте каждого разбираемого в суде дела крестьянин может наблюдать, что значит советская классовая политика не в теории, а на практике. Народный суд есть лучшая школа политграмоты, при условии, если народный судья в волости с твердыми классовыми взглядами, если он является прямолинейным проводником советской политики.

И, наоборот, если деятельность народного судьи идет вразрез с общим классовым подходом Советской власти к такого рода делам, то ничего кроме дискредитирования Советской власти в глазах крестьянства не получится. Поэтому-то, крайне важно оставить у волисполкома право наблюдать за деятельностью народного судьи с тем, чтобы об этой деятельности волисполком имел право представлять доклад и свое мнение в уезд.

Кроме того, волисполком должен оказывать содействие судебно-следственным органам и участвовать в намечении народных заседателей.

Наконец, новая советская волость, в связи с развитием ее хозяйственной и административной мощи, должна прийти на помощь населению, путем организации юридической помощи трудящимся массам.

Почти аналогичное положение должно быть и в отношении прав и обязанностей новой волостной советской волости в области труда.

Если суд является школой политграмоты, то деятельность в области труда является охраной и защитой основных завоеваний трудящихся; кодекс законов о труде, распоряжения и инструкции, регулирующие вопросы труда, по своему существу являются не чем иным, как осуществлением в каждом своем атоме классовой политики пролетариата. Поэтому, предоставить волостным органам, оторванным от промышленности, руководство деятельностью в области труда было бы неправильно.

Волость непосредственно соприкасается, главным образом, с вопросами труда в отношении наемных сельских рабочих-батраков.

Но и здесь роль волисполкома должна свестись к наблюдению за выполнением всех существующих законов о труде.

Непосредственную же работу должны вести органы Народного Комиссариата Труда, в лице его инспектуры.

Опять-таки и здесь места подходят очень осторожно к наделению волисполкомов правами в области труда: даже проект Бело-

руссии, наиболее, пожалуй, решительный, относит к ведению райисполкома лишь наблюдение за своевременным и точным исполнением в пределах района (волости) существующего законодательства о труде.

Проекты РСФСР оставляют за волисполкомами лишь право инструктирования, наблюдения за предприятиями по соблюдению законов о труде, но не руководство органами труда; волисполком в области труда лишь «инспектирует» предприятия и учреждения и осуществляет контроль над ними в деле трудового посредничества, охраны труда, конфликтов, норм заработной платы и социального страхования.

Однако, это не значит, что волисполкомы в новой советской волости должны быть оторваны от деятельности по охране труда; за волисполкомом остается общее наблюдение за органами труда в пределах волости на предмет обжалования таковых в уисполком.

Конечно, при таких условиях влияния волисполкомов на деятельность волости в области труда рассчитывать на актуальность волостей особенно не приходится; актуальность по такого рода делам придет лишь с развитием промышленности и сельского хозяйства, когда вопросы наемного труда встанут перед волостью в значительно большем объеме.

Волисполкомам нужно, во всяком случае, твердо помнить, что по земельному кодексу наемный труд в сельском хозяйстве допускается в случаях элементарной необходимости—поддержки хозяйства — или вследствие недостатка в силах хозяйства, или вследствие временного отсутствия работников.

Настоящее положение волости в деле охраны труда, конечно, будет изжито — невозможно же допустить, даже теоретически, чтобы при усиливающемся батрачестве и в условиях НЭП'а попрежнему 80°/₀ (как показывает обследование НК РКИ) волисполкомов не обнаружило никакой деятельности в области труда.

Если в области народного суда и охраны труда права волисполкомов должны свестись лишь к общему наблюдению за деятельностью народных судей и органов труда в пределах волости, без права вмешательства в эту работу, если здесь права волисполкомов значительно ограничены, но во всяком случае не может встать вопрос о полном отрыве волисполкомов от наблюдения за деятельностью и народного судьи, и трудовой инспекции, — то в области социального обеспечения этот последний вопрос прежде всего должен быть поставлен.

Должен ли волисполком сам непосредственно, как орган власти, принимать практические меры по вопросам социального страхования, или этими делами должна ведать общественная организация, самодеятельная и до известной степени автономная — комитеты взаимопомощи.

Если мы внимательно посмотрим на результаты обследования НК РКИ волостей, то увидим, что из 47 обследованных волисполкомов в 38% они совершенно бездействуют в области взаимопомощи, 42% работают слабо и лишь 20% работает более или менее удовлетворительно, в то время, как комитеты взаимопомощи (по крайней мере, на Украине — 40%) работают более удовлетворительно.

Объясняется это, конечно, прежде всего отсутствием достаточных средств, хотя, как нам показывает то же обследование, во многих местах даже еще не знают и о существовании комитетов взаимопомощи.

Нам кажется, что, наряду с другими причинами бездеятельности и комитетов взаимопомощи и волисполкомов в деле взаимопомощи, также достаточно серьезною причиной является распыление этой работы непосредственно, между двумя органами — комитетом взаимопомощи и волисполкомом.

При таком параллелизме возложенных обязанностей и волисполком и комитет взаимопомощи могут вместо работы отговариваться указаниями друг на друга, отсылкой друг к другу.

Тем более, что во многих, и даже в большинстве волостей, установлено отсутствие определенных взаимоотношений между волисполкомами и комитетами взаимопомощи.

Таким образом, в отношении дел по социальному обеспечению в волости следует разрешить преюдициальный вопрос — должен ли делами взаимопомощи ведать непосредственно волисполком или комитет взаимопомощи, а если последний, то в каком взаимоотношении к нему будет тогда стоять волисполком.

На местах, повидимому, к этому вопросу подошли вплотную, и в большинстве случаев разрешают его в пользу комитетов взаимопомощи; возьмем любой представленный с мест проект, — везде мы встретим одно и то же. Вот, например, Псковский проект, — он ставит в обязанность волисполкому неуклонно проводить в жизнь установленные законом меры помощи семьям красноармейцев и погибших при исполнении революционного долга и инвалидам, а также принимать меры к организации и развитию комитетов взаимопомощи. Буквально в тех же выражениях говорят об этом и другие проекты о волости, в том числе и проект Белоруссии.

Все эти проекты, как мы видим, разграничивают дело социальной помощи на две основных группы: непосредственную организацию помощи определенным категориям лиц и помощь всем остальным через посредство организованных волисполкомами комитетов взаимопомощи.

Таким образом, сами места основную группу вопросов по социальному обеспечению относят к деятельности комитетов взаимопомощи.

И поэтому, нужно считать совершенно единичным случай в Ольховатской волости Воронежской губ., описанный в обследова-

нии НК РКИ, где комитеты взаимопомощи были упразднены и заменены уполномоченными отделами социального обеспечения при уисполкоме и представителями при сельсоветах.

Несомненно, и по самому существу оказываемой помощи населению необходимо, чтобы помощь эта оказывалась не властью, а общественной организацией, так как помощь эта оказывается, главным образом, не денежными средствами, а общественным трудом — общественной запашкой, уборкой и т. п. *).

Такого рода общественная помощь, конечно, не может быть принудительным актом со стороны органов государственной власти.

Следовательно, в отношении вопросов социального обеспечения новая советская волость должна лишь иметь точно сформулированные взаимоотношения с комитетами взаимопомощи; эти взаимоотношения сводятся к формуле — организация и содействие комитетам взаимопомощи.

Эта формула одновременно означает право волисполкома наблюдать и контролировать деятельность комитета взаимопомощи; контроль этот совершенно необходим, так как волисполком по сравнению с комитетом взаимопомощи будет несомненно ядром с более последовательно выраженной классовой идеологией и не допустит неприемлемых уклонов взаимопомощи (в виде обязанности, например, отработки за полученную помощь).

Средства же комитетов взаимопомощи должны добываться не только общественным трудом, но и организацией всякого рода предприятий и сборов.

Что касается культурно-просветительной работы новой советской волости в более узком смысле этого слова — просвещения, здравоохранения и благоустройства, то и здесь, прежде чем приступить к конкретному изложению прав и обязанностей, возлагаемых на новую советскую волость по этим вопросам местными проектами, необходимо высказать несколько предварительных замечаний.

Может ли волисполком в условиях новой экономической политики, в условиях борьбы с клерикализмом, взять на себя задачу полного и непосредственного руководства школой в деревне.

Нам думается, что в эпоху революционной борьбы воспитание и обучение подростающего поколения является вопросом настолько первенствующего значения, что мимо него не может пройти не только уездная и губернская, но и центральная Советская власть путем непосредственного регулирования и направления дела народного просвещения.

Конечно, программы и система преподавания в школах должны быть едины, как в общеобразовательных школах, так и в специаль-

---

*) Особенно это необходимо иметь ввиду в связи с новым положением о Крест. комитетах взаимопомощи.

ных; изменения могут допускаться лишь только в отношении приспособления к местным национальным особенностям.

Поэтому, в части программ и системы преподавания у волисполкома должно быть право наблюдения за соблюдением в подведомственных ему школах установленных программ и методов обучения, за недопущением преподавания в школах религиозных учений.

Но это право содержит в себе и элемент обжалования о замеченных неправильностях в преподавании в уисполком.

Что же касается второй стороны дела народного образования— материальной его стороны — то здесь волисполкомы обязаны, в соответствии с правами, предоставленными им бюджетными волостными правами — содержать и школы, и учительский персонал.

Обратимся снова к местным проектам. Какого рода права в области народного просвещения места предоставляют волисполкомам — лишь наблюдать за нормальным состоянием и исправным содержанием сети школ (Белорусский проект); или еще более ясно — волисполком «ведет общее руководство и контроль над хозяйством школ и преподаванием» (Псковский проект).

Или еще—волисполком «наблюдает за преподаванием и исправным состоянием сети школ» (проект Сибревкома).

Даже проект Владимирской губернии, который включает в состав райисполкомов отдел народного образования, относит к правам волисполкома «надзор за всеми культурно-просветительными учреждениями района, за исключением находящихся в непосредственном ведении вышестоящих органов народного образования, в отношении постановки в них воспитательного и учебного дела, а также хозяйственного их состояния». Все эти проекты мест сходятся в одном, основном: школы находятся в ведении волисполкома, но работают по планам и программам, устанавливаемым высшей властью.

Но право новой советской волости на непосредственное заведывание школой, подчинение школы со всем ее административным персоналом волости необходимо, так как этим создается стимул для волисполкома изыскивать средства и на содержание самой школы, и на содержание обслуживающего ее персонала.

Крайне существенным для волости является постановка внешкольного образования. К сожалению, в этом отношении невероятно мало сделано. По словам обследования НК РКИ «внешкольное образование за редкими исключениями в обследованных волостях влачит жалкое существование». Само собою разумеется, для того, чтобы власть в новой советской волости стала и близкой, и понятной населению, надо на местах принимать все меры к развитию внешкольного образования путем устройства библиотек, изб-читален, особых курсов и кружков. Только таким путем можно

сравнительно быстро и сильно подвинуть дело вовлечения крестьянских масс в советское строительство.

Ликвидация безграмотности является одним из боевых фронтов и это нужно помнить при организации новой советской волости; волостным бюджетам дана некоторая возможность давать средства на дело просвещения. Но этого мало. У волисполкома должны быть и другие средства для достижения указанной цели, — он должен иметь право не только ставить перед населением волости, но и проводить в жизнь вопрос о широкой общественной инициативе в деле помощи дошкольному, школьному и внешкольному образованию среди населения волости.

Едва ли может вызвать какое-либо сомнение необходимость стягивания в границах новой советской волости всякого рода медицинских (а также ветеринарных) пунктов.

Мнения мест здесь также единодушны; возьмем, например, проект Сибревкома; здесь волисполком «содержит и наблюдает за всеми медико-санитарными учреждениями (больницами, амбулаториями, врачебными и фельдшерскими пунктами, яслями и т. п.), за исключением находящихся в ведении уездных исполнительных комитетов».

То же самое, может быть в несколько различных словах, имеется и во всех других местных проектах о волости.

Отметим лишь, что в области здравоохранения деятельность волисполкома должна итти по двум направлениям — оказания медицинской помощи населению и в наблюдении за санитарным состоянием волости.

Мы не будем здесь повторять текстуально всех конкретных предметов ведения волисполкома, в этих областях, они общеизвестны — содержание больниц, борьба с эпидемиями и т. п., и т. п.

Укажем только, что здесь нужно волисполкомам браться лишь за те мероприятия, которые не могут быть выполнены уездными или губернскими средствами.

Наконец, нам следует несколько остановиться еще на одной отрасли деятельности новой советской волости — на благоустройстве, которое является новой формой работы, которую перед волостью поставила революция.

Благоустройство в волости, конечно, не должно замыкаться лишь в узкие рамки починки мостов, дорог, гатей, принятия противопожарных мер и т. п.; благоустройство волости должно охватывать приблизительно те же работы, что и в городе — и вопросы планировки селений, и ремонт муниципализированных домов, и т. д.

В этой области трудно установить какие-либо общие нормы для всех советских волостей — благоустройство в значительной степени зависит от местных условий и должно к ним приспособляться; но все же и здесь места дают ряд норм, определяющих права волисполкома; так, Енисейский губисполком в своем проекте

к ведению райисполкома в области благоустройства относит: соблюдение строительных правил, исправное состояние дорог, мостов и гатей; выполнение необходимых противопожарных мер и организацию пожарной охраны, устройство различного рода предприятий и учреждений общественного пользования (электрического освещения, телефона, бань и т. п.), разрешение жилищных вопросов и распоряжение жилищным фондом, находящимся в ведении райисполкома.

Аналогичные предложения содержатся и в других местных проектах.

Характеризуя поставленные перед новой советской волостью задачи в области культурно-просветительной, мы сможем сказать, что они являются совершенно необходимым дополнением для укрупненной и укрепленной в административном отношнии волости.

Развитие местной хозяйственной жизни, усиление местных финансов, расширение административной деятельности—неизбежно должны были поставить и поставили вопрос о поднятии культурного уровня местного населения.

Вне развития культурных сил советской волости не может быть правильного руководства жизнью волости; больше того, от развития культурного уровня в значительной степени будет зависеть и политическая сознательность.

А раз так, то культурно-просветительная дяетельность в новой советской волости является таким же неизбежным явлением, как и укрупнение, и укрепление новой советской волости в эпоху переходного периода. Не нужно, конечно, доказывать, что культурно-просветительная работа волости в первую очередь зависит от ее материальной базы; если старая советская волость рисует нам в этом отношении достаточно безотрадную картину, то мы надеемся, что в новой советской волости дело подвинется вперед, так как, как мы видели, в области местного бюджета волостного—дело с места уже сдвинулось.

Мы далеки от мысли преувеличивать ход поступательного развития новой советской волости.

Но в то же время мы были бы неправы, если бы не констатировали совершенно определенно того, что укрупненная и укрепленная советская волость дает значительный толчок к дальнейшему развитию культурного уровня своего населения.

ГЛАВА XI.

Структура и делопроизводство новой советской волости.

В учение о структуре советской волости входит как вопрос о составе ее руководящих органов — волостных съездов советов и волисполкомов, так и вопрос об ее техническом аппарате — о секретаре волисполкома и других его служащих.

На составе волостных съездов советов мы уже останавливались, когда говорили о новой советской волости, как об административном центре — там мы указывали на необходимость, в соответствии с требованием эпохи и с практикой мест, усилить состав волостных съездов советов пролетарским элементом, путем распределения выборов по двум категориям населения — сельских местностей и городов, фабрик и заводов.

Поэтому, мы здесь дальше на этом останавливаться не будем.

Но для конструкции волостных съездов советов крайне важно, чтобы в них мог быть представлен каждый сельсовет; поэтому, принимая во внимание, что сельский совет образуется самостоятельно в селениях, имеющих не менее 400 жителей, необходимо, чтобы один депутат на волостной съезд советов избирался от 400 жителей в сельских местностях и по расчету от 40 избирателей в городах, городских и фабрично-заводских поселках и на фабриках и заводах.

Этим способом представительства мы достигнем того, что каждое селение с самостоятельным сельским советом будет иметь своего представителя на волостном съезде.

Волостной съезд советов является органом власти, осуществляющим свою деятельность через свой исполнительный комитет.

Поэтому, конструирование органов волостного съезда не имеет столь существенного значения для практической работы в волости, как конструирование волисполкома.

Волостной съезд советов избирает из своей среды президиум для руководства его заседаниями и мандатную комиссию для проверки правильности и законности выборов.

Говоря о составе президиума волостных съездов советов, местные проекты устанавливают его от трех до семи человек; едва ли серьезное значение для дела может иметь установление того или иного числа членов президиума волостных съездов советов.

Значительно большое значение имеет вопрос о структуре и составе волостного исполнительного комитета, так как он является органом исполнительным и состав его несомненно не может не влиять и на ход самой работы, и на стоимость этой работы.

В конституции РСФСР, в ст. 55-ой, устанавливается лишь максимальный предел членов волисполкома — не более 10-ти. В положении 1922 г. о волисполкомах, в ст. 10-ой, число членов волисполкома определяется в 3 человека и разрешается в исключительных случаях губисполкомам увеличивать состав волисполкома до 4-х человек.

Нам представляется неправильным фиксировать число членов волисполкома одинаково для всех волостей, так как условия работы в каждой из них могут быть отличны; но в то же время нужно

отметить, что с укрупнением волости, с нивеллировкой ее размера, получается возможность дать более однородную цифру для числа членов волисполкома.

Предложения мест по этому вопросу чрезвычайно разнообразны: Верхнеудинский Губревком предлагает волисполком создавать не более, как из 3-х членов; Витебский Губисполком также говорит о трех членах волисполкома, но допускает увеличение их числа с утверждения губисполкома; Украина считает необходимым строить райисполком из 3-х человек; Гомельский Губисполком предлагает увеличить число членов волисполкома до 5-ти человек; Карельская трудовая коммуна предлагает число членов волисполкома от 3-х до 5-ти человек; Калужский проект предлагает пятерых членов и 3-х кандидатов, Белорусский проект — 5 членов и двух кандидатов к ним и т. д., и т. д.

Однако, наиболее жизненное предложение предлагает Москва — она ставит количество членов волисполкома в зависимости от количества населения — при населении до 15-ти тысяч жителей работает один председатель волисполкома, а в волости с населением свыше 15-ти тысяч работает еще один член волисполкома.

Для новой советской волости наиболее приемлемой цифрой будет, согласно большинству мнений мест, три члена волисполкома; при этом в зависимости от сложности данной волости, от количества в ней населения — количество членов волисполкома может быть повышено с санкции губисполкома.

Вторым вопросом, касающимся структуры волисполкома, является вопрос о его аппарате.

Здесь прежде всего возникает вопрос, нужны ли при волисполкоме отделы; иными словами, должны ли всю работу непосредственно вести члены волисполкома, или требуется организация еще особых подсобных органов.

Как мы видели выше, конституция РСФСР допускает образование отделов при волисполкомах; статья же 18-ая упомянутого Положения о волисполкомах категорически указывает, что при волисполкоме отделов не образуется.

Вопрос об отделах волисполкома имеет не только теоретический характер, но и большое практическое значение — хотя бы для волостного бюджета.

Как общее правило, местные проекты также указывают на то, что отделов при волисполкоме не образуется; пожалуй, единственное исключение из этого представляют проекты Калужской и Владимирской губерний.

Повидимому, места не находят достаточных данных для образования отделов волисполкома, несмотря на увеличившуюся работу новой советской волости.

Хотя мы должны отметить, что на специальный запрос по поводу отделов волисполкома Президиума ВЦИК получился ответ с мест не единодушный: Смоленский губисполком, например, считает необходимым при укрупненном волисполкоме существование 3-х отделов — общего, учетно-налогового и волостного управления милиции.

Нам думается, что вопрос об отделах волисполкома делать вопросом принципиальным не следует, это — вопрос чисто практического характера, зависящий от объема работы в волости. Если в настоящий момент, когда советская волость становится на новые рельсы, еще нет необходимости в усложнении аппарата, то возможно, что в недалеком будущем придется произвести перестройку волостного аппарата, несколько усложнив его.

Во всяком случае, здесь правильнее лучше несколько сжать аппарат, чем расширить его, так как местный голос должен играть первенствующее значение. Мало того, крайне полезно непосредственное участие членов волисполкома в местной волостной работе, включительно до делопроизводственной работы; волостная работа должна быть практической школой для членов волисполкома и по управлению, и по делопроизводству.

Наконец, сокращение расходов в условиях только что проводимого в жизнь волостного бюджета также говорит за упразднение (временное) отделов при волисполкомах. Но с запрещением образовывать отделы при волисполкомах принимает большее значение вопрос о распределении обязанностей между председателем и членами волисполкома, а также вопрос о секретаре волисполкома.

Прежде всего, нужно установить, что председатель волисполкома избирается последним из своей среды, а не волостным съездом советов; в противном случае, при условиях волостной жизни, при частом отсутствии членов волисполкома, председатель будет фактически заменять волисполком, что не отвечает духу и смыслу конституции РСФСР.

Но председатель волисполкома между его заседаниями, конечно, является лицом, действующим от имени волисполкома, но с последующим докладом ему.

На председателя, как на лицо,наиболее актуальное в волисполкоме, должна быть возложена обязанность руководить милицией, канцелярией, военным делом и другими, чисто-административного характера, делами новой советской волости.

Желательно, чтобы другие два члена волисполкома распределяли между собою работу по двум отраслям — хозяйственной и культурно-просветительной; хотя иногда в волости бывает необходимо на одного члена волисполкома возложить только заведывание земельными делами, в виду их важности для волости.

Крайне существенным является в новой советской волости вопрос о секретаре волостного исполнительного комитета.

Секретарь волисполкома является фактически руководителем канцелярии его и всего делопроизводства.

Поэтому, крайне важно, чтобы секретарем волисполкома оказался человек достаточно грамотный, с административным навыком и советско-мыслящий гражданин. Такого человека на месте в волости может не найтись — его потребуется взять из другого района, — а отсюда возникает вопрос о выборности или назначенстве секретаря волисполкома.

Согласно установившейся практике, может иметь место и то, и другое начало — секретарь волисполкома может быть и избираем, и назначаем.

Конечно, будет правильнее, и будет более соответствовать общему духу советской конституции, выборность секретаря волисполкома; но в то же время нельзя проходить мимо практики, которая дает нам в большинстве случаев секретаря волисполкома не из состава членов волисполкома, т.-е. секретаря назначенного.

Наиболее правильным разрешением вопроса было бы установление принципа, по которому секретарь волисполкома должен избираться волисполкомом, но с предоставлением права, в случаях необходимости, назначения их уисполкомом, по представлению волисполкома.

И здесь, в этом, казалось бы, маленьком вопросе перед нами должна стоять общая перспектива экономических и общественных отношений, в условиях НЭП'а, в крестьянской среде — здесь в лице секретаря волисполкома должна быть создана культурная сила деревни, знающая советские законы, знакомая с жизнью деревни, близкая пролетарской, классовой психологии.

Что касается штатов остальных технических сотрудников волисполкома, то этот вопрос следует предоставить разрешать губисполкомам, так как сама данная волость не в состоянии ориентироваться в этом вопросе учетом государственных потребностей и интересов; в губернском же масштабе получается правильная картина, что нужно для проведения, обследованной в губернском масштабе, работы новой советской волости.

В заключение, мы должны еще раз подчеркнуть основную мысль по поводу структуры волостного аппарата — строиться он должен в соответствии с бюджетом каждой данной волости, в общем положении о советской волости должна быть зафиксирована лишь условная численность волостного аппарата, он должен быть приспособлен к проведению в жизнь основных принципов советского строя и должен быть близким, знакомым для масс населения.

Остановимся еще немного на делопроизводстве новой советской волости; мы здесь имеем в виду и отчетность, и само делопроизводство.

Все местные проекты, все пожелания мест в вопросах о волостной отчетности и волостном делопроизводстве сводятся к одному — к необходимости установления единой формы отчетности и единой формы делопроизводства для волости.

Необходимо это по двум причинам — волость сама не может разработать ни делопроизводственных, ни отчетных форм; ее этому кто-то должен научить; кроме того, единая форма отчетности необходима для сравнения деятельности нескольких волисполкомов, для составления сводных ведомостей, а единая форма делопроизводства значительно может упростить совершенно ненужную техническую неразбериху в бумажном волостном творчестве.

Коснемся еще одного вопроса, касающегося, по нашему мнению, структуры новой советской волости — это вопроса о взаимоотношении волисполкома с различного рода учреждениями, находящимися в пределах волости, а также с представителями уездных отделов.

Руководители различных учреждений, находящихся на территории волости и не подчиненных волисполкому, обязаны, однако, исполнять все законные распоряжения волисполкома, и волисполкомы не могут быть лишены права приглашать на свои заседания этих руководителей для заслушивания отчетов и для представления всякого рода справок.

Точно также все эти учреждения, а также представители уездных отделов, должны проводить в жизнь свои решения по вопросам, относящимся к компетенции волисполкома, исключительно через волисполком.

Только при этом условии структура волисполкома даст возможность и ему, и всему аппарату волости правильно функционировать, знать, что творится в волости и отвечать за свою деятельность перед вышестоящими органами власти.

ГЛАВА XII.

Новая советская волость и сельсоветы.

Мы сознательно не упомянули о связи между новой советской волостью и сельсоветами, когда говорили о взаимоотношении ее с уездом, так как по важности этого вопроса хотели на нем специально остановиться.

Ведь совершенно ясно, что волостная работа может иметь значение только тогда, когда она проведена в жизнь, а проводится в жизнь она непосредственно в самых низовых ячейках — селениях, совхозах и других коллективных сельско-хозяйственных объединениях.

Новая советская волость должна быть построена так, чтобы связь волостного аппарата с сельсоветами — органами власти

самого низового аппарата — была живая, непосредственная и непрерывная.

Сельсовет непосредственно соприкасается с крестьянским бытом; быт этот заключает в себе не только положительные, но и отрицательные черты, поскольку они являются наследием прошолого, царского времени.

Быт крестьянства наростал веками в условиях помещичье-капиталистического гнета; быт этот складывался в эпоху господства сельского кулачества, сельского старосты и волостного старшины.

Быт этот складывался в обычное право, которое являлось классовым правом, защищающим мелкобуржуазные собственнические тенденции, мещанские навыки в укладе семейной жизни.

Недаром советское право в области гражданских взаимоотношений запрещает основывать свои правопритязания на обычном праве.

И тем не менее это обычное право еще окончательно не умерло, оно борется за свое существование умом, деньгами и руками кулацких элементов, рассчитывающих нажить политический капитал на новой экономической политике.

Нормы этого обычного права фигурируют на сельских сходах (общих собраниях граждан) при разрешении тех или иных бытовых крестьянских вопросов.

Сельсоветы призваны наблюдать, как орган пролетарской власти, за деятельностью сельских сходов; но сельским советам не под силу без твердой помощи волостной власти справиться с возложенной на них задачей: кроме того, сельские советы могут находиться под влиянием и давлением местных сельских кулацких элементов.

Поэтому, на волостных органах власти лежит огромнейшая и важнейшая задача прийти на помощь сельским советам по вопросам регулирования всей повседневной бытовой жизни крестьянства.

Достаточно вспомнить, что земельные общества на своих сходах имеют право разрешать вопросы переделов и другие вопросы землепользования, чтобы понять, что вся основа советской политики в деревне, в первую очередь, и должна быть сосредоточена на неуклонном наблюдении за тем, чтобы решения сельских сходов в области бытовых крестьянских дел шли в соответствии с требованиями развития производительности сельского хозяйства, с требованиями коллективизации его, в интересах бедняцких и середняцких элементов деревни.

Но эту роль, смело можно сказать, историческую роль, волостные органы власти, в частности волисполкомы, могут выполнить лишь при условии, как мы сказали, действенной и непрерывной связи с сельсоветами.

Какие же формы этой связи могут обеспечить указанную работу волисполкомам.

Мы уже упоминали выше о некоторых формах связи волисполкомов с сельсоветами; сейчас остановимся на этом подробнее.

В этом отношении творчество мест крайне разнообразно. Так, например, Карельская Автономная республика предлагает в качестве одного из моментов такой живой связи межу волисполкомами и сельсоветами установление принципа, согласно которому члены волисполкома являлись бы одновременно и председателями сельсоветов.

Крайне интересный материал в этом отношении дает обследование НК РКИ.

Из этого обследования видно, что живая связь с сельсоветами имеется в большинстве обследованных волостей; связь эта осуществляется или путем периодических вызовов председателей сельсоветов в волисполкомы для докладов о деятельности сельских советов, или для разрешения текущих дел; иногда связь эта устанавливается не путем личного выезда председателя сельсовета в волость, а через нарочных — особенно широко поставлена связь через посыльных у сельсоветов Белоруссии. Кроме того, имеются и другие формы живой связи сельсоветов с волисполкомами; так, в Цебриковском районе Одесской губ. «все принципиальные вопросы разрешаются ежедневно на объединенном заседании райисполкома с участием предрайсоветов».

Обычно, все разъяснения от волисполкома получаются сельсоветами в устной форме.

Практикуется также для установления связи с сельсоветами и выезд членов волисполкома в сельсоветы — обследование НК РКИ установило наличие таких выездов по 5-ти сельсоветам.

Что касается письменной формы связи волисполкомов с сельсоветами, то таковая зарегистрирована обследованием НК РКИ по 41-му сельсовету; при этом главными запросами в письменной форме являлись запросы по налоговым и земельным делам.

Некоторые сельсоветы, как указывает обследование НК РКИ, обращаются в волисполкомы «по всем спорным делам, хотя доверия к удовлетворительному разрешению вопроса вышестоящими органами у них мало».

Но в общем констатируется крайне слабое инструктирование сельсоветов и снабжение их законодательным и другим литературным материалом.

Местные же проекты о взаимоотношении волисполкомов с сельскими советами говорят довольно сжато, но выразительно: к компетенции волисполкома они относят «руководство и контроль над деятельностью сельских советов района».

Наряду с этим проекты конкретизируют формы связи волисполкома с сельским советом: так, например, проект Сибревкома требует от волисполкомов созыва совещаний представителей сельских советов; кроме того, большинство проектов устанавливает

наряду с обычными заседаниями волисполкома еще и его расширенные заседания — сессии, на которых, наряду с членами волисполкома, принимают участие и представители сельских советов.

Этими требованиями мест сельсоветы приглашаются к участию при разрешении всех наиболее важных вопросов; кроме того, сельсоветы участвуют и в разрешении текущих дел.

Наблюдение и руководство волисполкомами сельских советов должно иметь место не только в период деятельности сельских советов, но и во вермя производства выборов в них.

Поэтому, местные проекты относят к компетенции волисполкомов также руководство выборами в сельские и поселковые советы.

Формулируя вопрос об установлении живой связи между волисполкомами и сельсоветами, мы должны сказать, что волисполкомы должны приглашать председателей сельских советов для участия в разрешении текущих дел, касающихся того или иного сельсовета, приглашать их для участия в работах сессий волисполкома — расширенных заседаний; выезжать на места для обследования работы сельсоветов; делать публичные отчеты сельсоветам о деятельности волисполкома; наладить снабжение сельсовета законодательной и политической литературой; установить информацию о предполагаемых наиболее существенных мероприятиях волисполкома.

Эта живая непосредственная связь волисполкома с сельсоветом лучше и быстрее какой бы то ни было агитации приблизит население, крестьянские массы к волости, сделает волисполком необходимым и авторитетным органом власти в их глазах.

Этим же путем бытовой уклад крестьянской жизни, отчасти еще базирующийся на старом кулацком обычном праве, начнет постепенно шаг за шагом, при разрешении отдельных конкретных вопросов крестьянского уклада, проникаться духом классовой политики Советской власти, классовым подходом при разрешении вопросов, и здесь будет вырастать уже новое обычное право, советское, основанное на интересах бедняцкой и середняцкой части крестьянства, основанное на духе общественности и коллективизма, на духе обобществления, общего интереса в противовес частному интересу.

ГЛАВА XIII.

Заключение.

В настоящем очерке советской волости и стоящих перед ней задач мы, конечно, не могли не только со всей полнотой коснуться всех сторон волостной проблемы, но не имели возможности даже вкратце остановиться на некоторых из ее сторон, ограничившись лишь в том или ином контексте напоминанием о них. Так, напри-

мер, мы не имели возможности более подробно остановиться на волостных съездах советов, так как с нашей точки зрения, более полезно и для теории, и для практики советской волости, остановить свое внимание на волисполкоме.

Точно также, мы не могли уделить много внимания расширенным заседаниям волисполкома, взаимоотношению волисполкома с горсоветом, а также не остановились на объединении волисполкомов с исполнительными органами горсоветов, в тех случаях, когда горсовет находится в волостном центре.

Но не сделали мы этого не только из-за недостатка места, но и потому, что выяснение и разбор этих вопросов, несмотря на весь их интерес, не мог бы дать нам много нового в рамке поставленной нами задачи — дать характеристику советской волости в ее динамике, как одного из звеньев в общей системе общественных отношений в эпоху переходного времени от капитализма к социализму.

Место советской волости в общей цепи советского государственного строя, метод ее изучения, советская волость по конституции и по позднейшему законодательству, ее практическая работа — вот те основные предпосылки, изучив которые, только и возможно, по нашему мнению, приступить к строительству новой советской волости.

Поставив эти основные вехи, мы затем проследили элементы, из которых складывается новая советская волость — укрупненная, укрепленная и близкая к массам населения; при этом здесь мы пользовались, главным образом, местным материалом, предпосылая ему лишь небольшие вводные теоретические заметки.

Мы видели, что советская волость стала на путь широчайшей реорганизации, что те недочеты или, вернее, тот разрыв, который существовал между правами и обязанностями дореформенной советской волости, в новом ее строительстве исчезает.

Советская волость становится не только носительницей тех или иных обязанностей, но и является обладательницей соответствующих им прав, которые дают возможность вести волостную работу.

В экономически-хозяйственном отношении волость и фактически, и формально пошла по новому пути: развитие сельского хозяйства, необходимость построить волостной бюджет вызвали к жизни Положение о местных финансах.

Очередь была за оформлением новой советской волости как административной единицы, со всей суммой разносторонней деятельности ее в этом отношении.

На ближайшей сессии ВЦИК и в этой области практика оформлена, и волость получила, наконец, то формальное положение, которое даст ей право быть проводником диктатуры пролетариата в деревне не на словах, а на деле. Новое положение о советской

волости, утвержденное II сессией ВЦИК 11-го созыва, почти в полной мере включило в себя все местные предложения, учло потребность исторического момента; это положение подлежит дополнительному правовому исследованию на основе представленных в настоящем очерке тезисов и материалов.

Но и новое Положение о волости, как бы оно совершенно ни было, как бы при построении его ни были приняты во внимание и теория, и опыт мест, все же явится лишь дальнейшим исходным пунктом для советского волостного строительства, и даже больше — для строительства всего советского низового аппарата.

Но, не зная прошлого, не зная прошлых ошибок, недочетов и промахов, не зная прошлого законодательства о советской волости, нельзя рассчитывать на правильное понимание настоящей ее структуры, на правильное ведение изучения советской волости студентом и на правильную работу советского работника-практика.

Вот почему мы думаем, что остановить внимание на истории, правда недалекой, и развитии советской волости именно в настоящее время не бесполезно.

В нашем очерке советской волости мы не остановились еще на одном важнейшем вопросе — на личном составе работников волости.

Не сделали мы этого по той простой причине, что повторяться не имеет никакого смысла.

Необходимость закрепить в волости более квалифицированный состав работников совершенно ясна.

Точно также ясна и последняя картина состава волисполкомов — последние перевыборы волисполкомов увеличили в них процент коммунистов.

Точно также мы не остановились и на другом вопросе — о материальном обеспечении работников в волости — и тоже по той же причине — по очевидности, бесспорности и общеизвестности этого факта.

Обеспечение сносным материальным существованием волостных работников является очередной боевой задачей дня.

Итак, новая советская волость поднимается. Все необъятное пространство Советской республики находится в стадии переустройства советского аппарата.

Сейчас мы присутствуем только еще при начале этой величайшей работы; но мы не должны скрывать от себя предстоящих колоссальных трудностей; трудности эти будут не только из-за крайней напряженности нашего молодого волостного бюджета, но и в виду недостатка культурных учреждений и людских сил на местах.

Но к этим препятствиям и затруднениям не привыкать советским строителям новой жизни — на многих фронтах ими были

преодолены не меньшие, казавшиеся непреодолимыми, препятствия.

Преодолеют они их и в деле построения нового советского низового аппарата, так как строить низовой аппарат — значит строить живую связь с крестьянством, содействовать смычке деревни с городом.

Строить новую советскую волость — значит осуществлять на практике одну из основных задач переходного периода, укреплять союз между рабочими и крестьянами.

Но нужно ее строить, изучая вопрос, учитывая одновременно и социально-правовое положение волости в системе советских институтов и практику мест с ее положительными сторонами и недочетами.

